

La Protection des Minorités Nationales et la Souveraineté de l'Etat

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1933, à 14 heures

PAR

SAVA MICHAÏLOVITCH

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. A. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
GIDEL, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, RUE CUVAS, 17
PARIS (5^e)

1933

La Protection des Minorités Nationales et la Souveraineté de l'Etat

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 9 Juin 1933, à 14 heures

PAR

SAVA MICHAÏLOVITCH

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. A. GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, Professeur
GIDEL, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, RUE CUJAS, 17
PARIS (5°)

1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



A MON ONCLE

ILIJA P. MIHAJLOVIC

Ancien président de la Skoupchtina

*En témoignage de mon affectueuse
admiration.*

CHAPITRE PREMIER

LE DOGME DE LA SOUVERAINETÉ ET SON ÉVOLUTION

Parmi les grands principes du Droit International, il n'en est pas qui ait joué dans l'histoire de cette branche du Droit, un rôle aussi décisif que le principe de la Souveraineté. Il n'en est pas non plus qui ait autant évolué. On peut dire que cette évolution est liée au développement même du Droit International. Le cadre restreint de ce Chapitre ne nous permet pas de nous livrer à une étude approfondie et complète de cette évolution. Aussi bien, nous proposons-nous simplement d'en retracer un aperçu d'ensemble et seulement dans la mesure où cet aperçu pourra aider à faire comprendre nos développements ultérieures.

Tous les auteurs qui ont étudié l'évolution historique de la souveraineté étatique s'accordent pour affirmer que le concept théorique de la souveraineté, tel que nous l'entendons actuellement, est d'ori-

gine relativement récente. Sans remonter jusqu'à l'Antiquité, dans laquelle cependant certains (1) voudraient trouver les germes de notre idée moderne de la souveraineté, on estime généralement dans la doctrine, que cette idée n'apparaît guère au Moyen-Age avant les ^{xiv}^e et ^{xv}^e siècles, qui ont été marqués par la constitution progressive des puissants états nationaux de l'Europe Occidentale. Jusque-là, en effet, le Moyen-Age tout entier avait été dominé par son grand rêve universaliste, survivance de l'ancien empire quasi-universel des Romains, auquel était venu s'ajouter l'apport de la religion nouvelle avec sa conception unitaire de la chrétienté. La grande querelle qui passionne alors les esprits est le fameux conflit des deux glaives, le temporel et le spirituel, par lequel s'affirment et se heurtent les prétentions rivales du pape et de l'empereur à la domination universelle. Ces tentatives de restauration d'un empire universel étaient d'avance vouées à l'échec. Elles l'étaient parce que, comme l'a si bien dit M. Le Fur (2), « ces prétentions arbitraires étaient aussi peu fondées en droit qu'en fait ». Face à elles, les monarques de l'Occident, et en particulier les rois de France, revendiquent farouchement leur indépendance, affirmant qu'ils sont « souverains en leur royaume ». Toute une pléiade de lé-

(1) Kelsen, Le Fur, Cf. Sukiennicki. — La Souveraineté des États dans le Droit International Moderne, p. 29.

(2) Le Fur. — Philosophie du Droit des gens. R.b, D.I.P. année 1921, p. 591.

gistes s'efforce de fournir une base théorique à ces revendications, en condensant dans des maximes rigoureuses et brèves les droits souverains de leurs maîtres.

C'est au travers de ce grand mouvement d'émancipation et de reconstruction nationales qui a abouti, comme nous l'avons dit, à la formation d'Etats nationaux pleinement indépendants à l'Occident, que se façonna peu à peu la doctrine de la souveraineté. C'est ce qui a fait dire à Jellinek, que « la souveraineté n'est pas une catégorie absolue mais une catégorie historique » (3), et à M. Duguit que « cette conception de la souveraineté était un produit historique qui devait disparaître avec les circonstances qui lui ont donné naissance » (4). De toutes parts, les Etats naissants tendent à se différencier et à renforcer leur indépendance au détriment de toute autorité internationale. La Réforme, en brisant l'unité primitive de l'église chrétienne, ne fait qu'accentuer ce mouvement de différenciation et d'affranchissement. Elle porte le dernier coup au grand idéal universaliste du Moyen Age. Voici comment un auteur de nos jours caractérise cette époque : « Les princes du xvi^e siècle aspiraient à la liberté, non point celle des peuples, mais la leur. Ils prétendaient s'affranchir de toute supériorité effective ou nominale, de nature à limiter leur puis-

(3) Jellinek. — *L'Etat moderne et son Droit*, t. II, p. 126.

(4) Duguit. — *Les transformations du Droit Public*, p. 21.

sance et à entraver leurs ambitions. Les humanistes mirent à leur service l'admiration de l'Antiquité, et celle-ci couvrit d'un voile de mépris les théories et les institutions du Moyen-Age » (5).

Est-ce à dire cependant que dès lors le dogme de la souveraineté étatique va prendre une forme absolue et exclusive de toute organisation internationale. Ce n'est pas cette impression qui se dégage de la lecture d'un des meilleurs théoriciens politiques de l'époque, Jean Bodin. Voici, en effet, ce que dit ce dernier dans ce passage célèbre et tant de fois cité de son traité de la République : « Tout aussi que les contrats et les testaments des particuliers ne peuvent déroger aux ordonnances des magistrats, aux coutumes, ny les coutumes aux lois générales d'un prince souverain, ainsi les lois des princes souverains ne peuvent altérer ni changer les lois de Dieu et de nature » (6). Mais cette conception de règles universelles, antérieures aux Etats, éternelles et immuables, elle ne se trouve nulle part mieux exprimée que chez les grands théologiens espagnols du xvi^e siècle, précurseurs de notre droit des gens moderne, les Vittoria et les Suarez. Grâce à eux on a pu dire avec raison que le grand idéal du Moyen-Age ne s'est point tout à fait perdu. Leur mérite est

(5) L'organisation internationale et la notion de souveraineté (Compte rendu de Séances et Travaux de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, année 1919, p. 63).

(6) Les Six Livres de la République, livre I, chapitre IX.

d'autant plus grand qu'ils ont écrit au milieu d'un siècle qui fut, du point de vue du Droit International, l'un des plus anarchiques que l'histoire ait connus. Mais écoutons plutôt Vittoria : « De même, dit-il, que la majorité d'un Etat peut constituer un Roi sur toute la République, même malgré les membres de la minorité, de même la majorité dans la chrétienté peut, malgré les résistances de la minorité créer une autorité suprême qui ait pouvoir légitime sur tous les princes et toute province » (7). La conception s'élargit encore chez Suarez. Elle s'encadre dans tout un système, dont certaines parties ont pu vieillir, mais qui n'en reste pas moins d'une cohésion admirable. Avec Suarez, il ne s'agit plus d'affirmer l'unité de la chrétienté catholique, mais du genre humain tout entier. Voici, brièvement résumée, sa doctrine. Suarez distingue un triple droit : le droit naturel, le droit des gens et le droit civil. Le droit naturel, c'est le petit nombre de règles d'une évidence absolue qui sont l'expression même de la volonté divine qui a créé la Nature et l'Homme, règles qui s'imposent à tout être raisonnable. Le droit civil est l'ensemble des règles positives qui sont imposées par les législations des divers Etats. Enfin, le droit des gens, *jus gentium*, intermédiaire entre les deux précédents, qui n'est plus un droit particulier à tel ou tel Etat, mais qui

(7) De Potestate civili, Relectio in deo Relectiones theologiae, n° XIV, page 112.

est destiné à régir la communauté des peuples, et qui emprunte au droit naturel des principes généraux d'équité et de raison qui s'imposent aux Etats. Par sa conception du droit des gens, Suarez est amené à considérer la Communauté humaine comme ne constituant qu'une seule unité « régie partout par les mêmes principes comportant un Code unique et suprême des droits et des devoirs ». « Le genre humain, dit dans une page célèbre le jésuite espagnol, quoique partagé en peuples et en royaumes divers, n'en a pas moins une unité non seulement spécifique, mais pour ainsi dire politique et morale. Cette unité est indiquée par le précepte naturel de l'amour mutuel et de la miséricorde, précepte qui s'étend à tous, même aux étrangers, de quelque condition qu'ils soient... Il faut donc aux Etats un droit qui les dirige et les gouverne. » (8)

On voit, par ces lignes, que Suarez a, l'un des premiers, eu l'intuition, de ce qu'on appellera plus tard, dans la science du droit des gens, la Société des Etats. Mais surtout, il a fait un effort pour dégager le droit de la théologie et, en ce sens, on peut dire que Suarez a ouvert la voie à Grotius.

Grotius, en effet, n'est point, comme on l'a cru longtemps, un novateur. Mais son mérite restera d'avoir laïcisé, en quelque sorte, ce « dogme du droit naturel » qu'il a trouvé chez ses devanciers,

(8) *Tractatus de legibus ac Deo legislatore*, page 129.

les Vittoria et les Suarez. Alors que ceux-ci donnent à ce droit une origine purement divine et transcendante, Grotius élimine toute volonté divine de sa conception du droit naturel. En effet, si celle-ci a une origine purement volontariste, on peut imaginer que la volonté divine puisse devenir arbitraire. Or, suivant Grotius, « le droit naturel s'impose à Dieu qui ne peut le modifier ». Grotius, d'ailleurs, n'est pas arrivé du premier coup à cette conception. Dans son œuvre de jeunesse, « *De Jure Praedae* », il n'élimine pas complètement la volonté du Créateur de son « Droit Naturel ». Ce n'est que dans son œuvre postérieure qu'il arrive à concevoir un Droit naturel complètement indépendant de toute volonté, un Droit naturel « nécessaire ». En effet, ce droit tire sa force des lois de la nature, et en particulier de la nature de l'homme, qui est essentiellement celle d'un être sociable. Un pareil droit se conçoit « même en concédant — ce qui ne peut l'être sans un grand crime — qu'il n'y a pas de Dieu, ou que Dieu ne s'occupe pas des affaires des hommes ». Du reste, là encore, Dieu n'est pas totalement absent : seulement son action sur la formation du Droit naturel est plutôt médiate. Car c'est Dieu qui a créé la nature, et comme c'est un être raisonnable, « il n'a pas pu vouloir ce qui est en contradiction avec l'ordre de celle-ci » (9).

(9) Basdevant. — Hugo Grotius (Les Fondateurs du Droit International, page 233).

C'est par là et seulement par là que l'on peut dire que Grotius est un novateur. Par ailleurs, on trouve dans son droit des gens bien des traces du droit humain universel de ses devanciers, puisque les individus sont bien davantage l'objet de ses développements que les cadres sociaux, les Etats. Quoiqu'il en soit, les théories de Grotius eurent un gros succès et furent adoptées par toute une Ecole, l'Ecole du droit de la Nature et des Gens. Cependant, malgré toute l'admiration qu'elles suscitèrent, ces théories ne furent guère suivies en pratique.

Mais la doctrine de Grotius s'altère chez ses successeurs. Les excès de ceux-ci et en particulier de Pufendorff vont amener une forte réaction. Cette réaction a été menée surtout par certains philosophes qui ont exercé une grande influence sur l'évolution du droit public. Cette réaction se marque d'abord chez Hobbes qui différencie déjà le droit naturel de Grotius en droit naturel des individus et droit naturel des Etats. Les préceptes de tous les deux sont les mêmes, dit Hobbes, mais comme les Etats, une fois établis, prennent les qualités personnelles des individus, le Droit naturel s'appelle Droit des Gens quand il est appliqué à des Nations ou peuples entiers (10). La grande distinction entre

(10) Hobbes. — Chapitre XIV, parag. IV, cité par Verdross. — Le Fondement du Droit international, page 257 (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye).

le Droit nécessaire et le droit volontaire qui est à la base de la théorie du Droit naturel va s'effacer chez les positivistes. Pour eux, tout ce qui n'est pas l'objet de lois positives est relégué dans le domaine de la Morale et de la métaphysique. Cette « disjonction de la morale et du droit » va trouver son expression définitive dans l'œuvre de Kant qui fonde le droit sur la contrainte.

Un de ceux qui auront précédé Kant dans cette voie est sans conteste Vattel qui est le premier à avoir fait pénétrer « la conception de la souveraineté absolue de l'Etat dans la science du droit des gens ». Sans doute, Vattel se réclame encore du droit naturel, immuable et nécessaire, auquel il subordonne théoriquement la Souveraineté de l'Etat mais, comme d'après lui l'Etat est le seul juge de la conformité de ses actes avec le droit naturel, en fait, il lui reconnaît la supériorité sur ce droit. Cet élément volontariste prédominant déjà chez Vattel, va être encore exagéré par Kant et les philosophes du « Contrat social ». Leurs doctrines qu'on a appelées doctrines de « droit social » peuvent toutes se résumer en une réaction contre les théories individualistes de Grotius et de ses successeurs. Celle de Rousseau en particulier, a exercé une influence énorme. Lorsqu'on a tant soit peu approfondi les théories de Rousseau, on s'aperçoit qu'à travers bien des contradictions, le philosophe genevois rejoint Hobbes et sa conception absolutiste de l'Etat. Sa doctrine de la souveraineté nationale n'est autre

chose qu'une adaptation de cette conception au nouveau souverain, le peuple. L'Etat, dépositaire de la volonté générale populaire, de par le Contrat social qui est à sa base, voit sa souveraineté pratiquement illimitée. Par là, on a pu dire que Rousseau, en changeant de souverain, n'a point changé de souveraineté (11).

La théorie de Rousseau, qui est faite plus particulièrement pour le Droit Public interne, a trouvé son expression, en droit international, dans la doctrine dite des Droits fondamentaux des Etats. D'après cette doctrine, qui est la doctrine classique française sur la souveraineté, celle-ci se décomposerait en droits fondamentaux que les Etats posséderaient antérieurement à leur entrée dans la Communauté internationale, droits fondamentaux des Etats destinés à assurer la protection des individus qui les constituent, droits fondamentaux absolus et inaliénables sans la volonté de ces Etats. Lorsque ces Etats entrent en rapports les uns avec les autres, il se produit entre eux un fait analogue au Contrat social qui se forme entre les individus pour assurer le développement de la Communauté internationale ; les Etats consentent à limiter leurs droits ; ils ne peuvent désormais les exercer que dans la mesure où cet exercice ne gêne pas les droits semblables des autres Etats. Concilier ces droits fondamentaux, tel

(11) Dupuis. — Les Relations internationales (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1914, page 271).

est le fondement du droit international, lequel trouve son expression dans les traités et les accords librement conclus entre Etats. L'indépendance des Etats est donc de règle, d'après cette doctrine et les limitations et restrictions à leur souveraineté sont l'exception.

La doctrine française des droits fondamentaux n'est pas contenue dans des constructions théoriques et bastraites ; on en trouve surtout l'expression dans les constitutions positives de l'époque révolutionnaire. Au contraire, les doctrines allemandes sur la souveraineté ont fait l'objet de développements théoriques qui sont souvent d'une logique admirable et où s'est complu l'esprit ingénieux des plus grands juristes allemands du xix^e siècle. Avant d'en aborder l'étude, il convient de souligner l'influence énorme qu'a exercée sur toute la doctrine allemande la philosophie de Hegel et en particulier la conception que se faisait celui-ci de l'Etat. Cette conception est une des pièces maîtresses de tout le système philosophique de Hegel. On a pu dire qu'avec lui l'Etat est divinisé, idolâtré ; c'est « la chose suprême sur cette terre » ; c'est « l'incarnation de l'esprit objectif » tel qu'il se réalise dans le monde en pleine conscience, tandis que dans la nature cet esprit se réalise inconsciemment, comme un esprit endormi » (12). Le droit lui-même n'est que l'expression

(12) Le Fur. — Philosophie du droit des gens. Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, 1930-31.

de la volonté de l'Etat. Son fondement est la contrainte, il n'est en définitive que la « politique de la force » étant créé par l'Etat, investi par lui de cette qualité. Une telle conception conduit logiquement à la négation de tout droit international ; avec elle, l'Etat est indépendant et antérieur au Droit.

Cependant, les juristes allemands ont cherché à concilier cette conception de la souveraineté absolue avec l'existence d'un droit international, par d'ingénieuses et habiles théories qu'on a appelées les théories autolimitatrices. L'un des premiers qui ait tenté cette conciliation est Ihering. Ihering part de cete idée qu'il est de l'intérêt bien entendu de l'Etat de se limiter par des règles juridiques, mais cette limitation est purement volontaire. De même qu'en droit interne, l'Etat respecte les lois qu'il a lui-même créées, de même l'Etat doit reconnaître des règles qui découlent de la nature des rapports internationaux. Mais, pour Ihering, le droit n'est pas une fin en soi, ce n'est qu'un moyen, en vue d'une fin plus haute, qui est l'existence même de la société. Par suite, lorsque c'est l'intérêt de la société qui le commande, l'Etat non seulement peut, mais doit agir contrairement au droit.

Mais celui qui a donné son expression la plus complète à cette théorie de l'autolimitation est, sans conteste, Jellinek dans son monumental ouvrage : « L'idée moderne de l'Etat ». Jellinek part du même point de départ que ses devanciers et en particulier Hegel : il n'admet pas de droit antérieur et supé-

rieur aux Etats. Pour le démontrer, il remonte dans l'histoire et croit pouvoir affirmer que le droit a toujours supposé une organisation sociale « susceptible de donner au droit les garanties extérieures indispensables à sa réalisation ». Ainsi donc c'est l'Etat qui crée le droit : mais est-il lui même obligé par ce Droit qu'il a créé ? Tel est le problème devant lequel est placé Jellinek : Comment concilier l'existence d'un droit des gens avec ce dogme de la Souveraineté absolue de l'Etat. Pour y parvenir, Jellinek s'engage dans de longs développements pleins d'artifices, d'obscurité et de contradictions. C'est ainsi qu'il semble admettre l'existence d'un droit pouvant obliger les Etats lorsqu'il écrit à la page 372 : « On peut affirmer que dans l'Etat moderne, la conviction que l'Etat est obligé par son droit, se développe dans une mesure toujours croissante » (13). Mais on aperçoit tout de suite le vice initial de tout le système : cette obligation qui n'a pour unique fondement que la volonté de l'Etat obligé n'en est au fond pas une et le même Etat qui s'est imposé à soi-même une pareille obligation, peut aussi bien se délier de celle-ci.

Du reste, il ne faut pas oublier que pour Jellinek toute cette question relève du domaine de la métaphysique. En fait, Jellinek admet que l'Etat qui se limite n'est plus absolument libre de s'affranchir des règles qu'il s'est volontairement imposées,

(13) L'idée moderne de l'Etat, page 372.

qu'il est soumis à une foule de contingences. Il doit, dans cet affranchissement, « suivre les formes prescrites par les lois » et remplacer les limites abolies par d'autres, la limitation devant rester permanente ». Mais la meilleure preuve que, pour Jellinek, il n'existe aucune contrainte juridique limitant la souveraineté de l'Etat, c'est qu'il ne fait pas de différence entre le droit interne et le droit international, qu'il appelle d'ailleurs, nom significatif, un droit public externe. L'unique différence qu'il découvre entre ces deux droits réside en ceci qu'en droit interne entre l'Etat et l'individu, il y a des rapports de subordination, d'autorité, tandis qu'en droit externe ou international, il n'y a plus que des rapports de coordination. Une pareille conception conduit à la négation du droit des gens. « Son droit public externe, écrit M. Georges Scelle, est bien un droit pour l'Etat qui l'établit, mais ne peut l'être pour un autre Etat souverain. Il n'y a plus dès lors qu'une série de systèmes juridiques externes concomitants susceptibles de concordances occasionnelles, mais non un ordre juridique objectif du droit des gens » (14).

Aussi bien la théorie de Jellinek ne trouve plus aucun crédit. Son système qu'on a qualifié de moniste parce qu'il admet la primauté du droit national sur le droit des gens, a été combattu en Allema-

(14) G. Scelle. Précis de droit des gens, page 36.

gne même par Triepel qui a essayé de substituer au système moniste de Jellinek un système dit dualiste. M. Verdross a été le premier à apercevoir les liens qui rattachent la conception dualiste de Triepel à la philosophie politique de Spinoza. On trouve déjà en germe dans le « *Tractatus politicus* » de ce dernier l'idée qui servira de point de départ à Triepel. Cette idée, c'est que pour fonder l'état de paix il faut, à la différence de l'état de guerre, au moins la volonté de deux Etats ensemble. « Le droit de paix, dit-il expressément, est donc basé sur une volonté collective des Etats » (15). Triepel reprend cette idée mais en l'amplifiant davantage : « Dans le droit interne, écrit Triepel, la source de droit est en premier lieu la volonté de l'Etat lui-même. De même, dans la sphère des relations entre Etats, la source de droit ne peut être qu'une volonté émanant d'Etats. Mais il est évident que cette volonté qui doit être obligatoire pour une pluralité d'Etats, ne peut pas appartenir à un seul Etat. Mais si la volonté d'aucun Etat particulier ne peut créer un droit international, on ne peut s'imaginer qu'une seule chose ; c'est qu'une volonté commune, née de l'union de ces volontés particulières, se trouve capable de remplir cette tâche » (16). Tout son système est basé

(15) Spinoza. — *Tractatus politicus*, chap. IV, paragraphe 15-16, cité par Verdross, op. cit. page 274.

(16) Triepel. — Les rapports entre le droit interne et le droit international, pages 82 et suiv. (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1923).

sur la distinction entre cette union de volontés ou « *Vereinbarung* » et le simple accord de volontés. Mais cette tentative pour concilier l'origine étatique du droit international avec la nécessité de lui donner « une validité objective, extérieure et supérieure à l'Etat » était vouée à l'échec. Car Triepel est bien obligé d'admettre, de même qu'Anzilotti, autre représentant du système dualiste que dans le « *Vereinbarung* » « il n'y a pas la volonté seule d'un Etat, mais tout de même aussi sa volonté ». Et lorsqu'il admet ainsi que la volonté d'un Etat participe à la volonté commune, à la « *Gemeinwille* », il retourne implicitement à la conception de Jellinek. En réalité donc, cette théorie n'est guère plus satisfaisante que celle de Jellinek et de ses devanciers.

Les théories autolimitatrices allemandes que nous venons succinctement d'exposer, ont trouvé des adversaires un peu partout, dont les plus marquants sont, sans conteste, le Hollandais Krabbe, le Doyen de la Faculté de Bordeaux Léon Duguit et les maîtres de l'école autrichienne, MM. Kelsen et Verdross. Les théories de ces différents auteurs ont ceci de commun que, tout en se réclamant du positivisme, et s'en tenant strictement à la distinction de la morale et du droit, elles admettent cependant un droit objectif antérieur aux Etats et indépendant de sa volonté. Seulement, le droit objectif de ces auteurs n'est plus le droit naturel de Grotius et de ses successeurs : il n'a aucune origine transcendante et n'est nullement immuable : c'est pourquoi

certain auteurs le qualifient de « droit naturel à contenu variable ». Mais nous réservant de revenir plus loin sur les différences qui distinguent ce droit objectif du droit naturel de Grotius, arrivons au plus tôt à l'exposé des théories que nous venons d'énoncer.

Celle du Hollandais Krabbe commence par nier l'existence d'une volonté d'Etat supérieure et antérieure au Droit. D'après lui, cette volonté d'Etat n'est qu'un assemblage de volontés individuelles. Admettre son existence, c'est déjà supposer un droit préexistant, en vertu duquel certaines personnes représentent « la collectivité des hommes unis par des règles de droit ». En réalité, la force impérative du droit réside dans la conscience juridique de chaque individu ; elle ne saurait lui être conférée du dehors : le droit est obligatoire de par lui-même.

La doctrine de Duguit a beaucoup d'analogies avec celle de Krabbe. Duguit commence d'abord par s'attaquer aux deux grandes conceptions de la souveraineté qu'il trouve chez ses devanciers : celle de la doctrine classique française des droits fondamentaux et celle des théories autolimitatrices allemandes. M. Duguit n'a aucune peine à démontrer que la théorie classique française repose sur un cercle vicieux, puisqu'elle est basée sur ce postulat de l'existence à priori de « droits subjectifs » des Etats, alors que cette existence ne peut se concevoir que dans une société déjà organisée, déjà soumise à un droit préexistant. Puis remontant jusqu'au fond des

choses, notre auteur découvre que ces deux doctrines, auxquelles il s'attache, procèdent toutes les deux d'une commune conception du droit que Duguit qualifie de subjectiviste, parce qu'elle a pour fondement « l'idée de droit subjectif conçu comme un pouvoir de volonté de s'imposer à une autre volonté ». M. Duguit critique ce concept de droit subjectif qu'il affirme appartenir à la métaphysique, vu qu'elle n'est point une donnée que nous fournit l'expérience. C'est ainsi que, pour expliquer la souveraineté étatique, ces doctrines ont recours à des idées métaphysiques telles que la volonté divine ou un prétendu contrat social.

Au contraire de celles-ci, la conception objectiviste du Doyen Duguit prétend s'appuyer sur l'expérience. C'est une donnée de l'expérience, d'après Duguit, qu'il existe une certaine interdépendance parmi les hommes. Cette interdépendance, c'est la solidarité sociale qui est une règle morale en même temps que juridique. Du reste, d'après Duguit, il faut toujours à la règle juridique un support et ce support, c'est une règle morale ou économique. Celle-ci ne se transforme en règle juridique que lorsque l'unanimité ou la quasi-unanimité se sera accordée sur la nécessité d'employer la « force sociale » pour garantir la règle morale qui serait compromise. Par suite, la volonté ne joue qu'un rôle minime dans l'élaboration de la règle de droit, elle n'est que « la condition de l'application d'une norme juridique ».

Cette conception objectiviste du Droit conduit Duguit à se livrer à une critique destructrice des cadres sociaux existants. Après s'être attaqué à l'idée de souveraineté étatique qui est d'après lui un mythe, il s'en prend à la notion même de l'Etat qu'il juge inutile et superflue. D'après lui, il n'existe point de volonté d'Etat supérieure aux volontés individuelles. « La norme internationale, dit-il, s'applique non pas à des entités imaginaires, que seraient les Nations et les Etats, mais aux individus, gouvernants et gouvernés, qui les composent. » Cela nous amène à considérer la théorie du droit international incluse dans l'œuvre de Duguit, laquelle est la composante logique de tout son système juridique. De même en effet qu'un Droit interne, il existe une certaine solidarité entre les individus d'un même Etat, de même en droit international, il existe une solidarité entre les Etats. Cette solidarité s'impose aux gouvernants car rappelons-nous que dans le système de Duguit, il n'y a pas d'Etats, il n'y a que des individus, gouvernants et gouvernés. Et c'est le fondement et le but des règles juridiques internationales que de garantir, de faire respecter cette solidarité internationale. Telle est la doctrine de Duguit qui a exercé une influence énorme sur l'évolution du droit public contemporain.

A la suite de Duguit, le travail de destruction des dogmes établis qu'il avait entrepris, et en particulier de celui de la souveraineté étatique, a été poursuivi par des auteurs de plus en plus nom-

breux. Leurs théories, malgré leur diversité, peuvent être rattachées à deux tendances principales. Ces deux tendances se trouvent excellemment marquées, à notre avis, par M. de La Pradelle dans ce passage d'un article publié par lui en 1901 : « La vieille notion de la souveraineté s'effrite, écrivait-il, il faudra soit en changer le contenu, soit la séparer de l'Etat » (17). On voit très bien l'alternative posée par M. de La Pradelle : ou bien la notion de la souveraineté étatique doit être révisée, ou bien on doit la supprimer complètement. A ce dernier parti se rangent tous les auteurs qui, considérant que le concept de souveraineté est nécessairement exclusif de toute idée de limitation, nient l'existence même de la souveraineté étatique. Le représentant le plus éminent de cette tendance est, sans conteste, M. Politis, qui affirme qu'admettre que la souveraineté peut être réduite, c'est reconnaître qu'elle n'existe pas car par définition même, c'est une notion exclusive de toute restriction. »

Cette tendance n'est cependant pas celle qui prédomine dans la doctrine contemporaine, surtout dans la doctrine française. La grande majorité des auteurs, en France, n'aboutit pas à des conclusions aussi radicales que celles que nous venons d'exposer. Ces auteurs restent toujours fidèles à la souveraineté, qu'ils estiment être un attribut nécessaire à l'Etat, sauf à reviser le « contenu » de cette notion.

(17) La question chinoise. R.G.D.I.P., année 1901, p.340.

M. Dupuis, entre autres, s'attaque à la notion de la souveraineté qu'il qualifie d'absolutiste et croit à la possibilité de concilier le droit international avec la souveraineté étatique, pourvu que cette notion soit épurée, allégée des exagérations et des excès, « ramenée à la saine interprétation que commandent la raison et la justice ». Une conception analogue est défendue par M. Le Fur qui estime que la souveraineté étatique doit être limitée par la loi morale qui lui est supérieure. « Il n'y a pas plus de souveraineté absolue pour l'Etat, écrit M. Le Fur, qu'il n'y a de liberté absolue pour l'individu. Tous deux sont engrenés dans un système de relations qui implique une interdépendance fatale, et l'évolution, en ce qui concerne la Communauté internationale, est de plus en plus dans le sens de l'extension de cette loi de solidarité. Il y a donc pour les Etats, comme pour les individus, des restrictions nécessaires à leur volonté d'autonomie et aussi, le cas échéant, des sanctions possibles » (18).

Toutes ces théories sur la relativité de la souveraineté trouvent un puissant point d'appui sur le terrain du droit positif, dans le paragraphe 8 de l'article 15 du Pacte de la Société des Nations qui, en reconnaissant l'existence d'un domaine réservé à la souveraineté des Etats, mais en laissant le soin de l'appréciation de ce domaine au Conseil de la

(18) Le Fur. Philosophie du Droit International, R.G.D. I.P., année 1921, page 593.

Société, et non à l'Etat intéressé, a admis implicitement l'existence de la souveraineté étatique, mais l'a admis avec les limitations nécessaires. C'est du moins cette interprétation du texte de l'article 15, paragraphe 8, du Pacte que donnent tous les auteurs précités. C'est aussi celle qui a été soulignée avec force par une très haute autorité internationale, la Commission des Juristes chargée de statuer sur le sort des îles d'Aland dans ce passage caractéristique de son rapport : « En adoptant expressément cette disposition qui aurait pu être sous-entendue par application des règles du droit international, le Pacte lui a donné une importance toute spéciale, confirmant ainsi le dessein bien arrêté des membres de la Société des Nations de ne pas porter atteinte à la souveraineté intérieure des Etats. »

CHAPITRE II

LE DOGME DE LA SOUVERAINETÉ ET LES INTERVENTIONS D'HUMANITÉ DU CONCERT EUROPÉEN DANS LE PROCHE-ORIENT

Dans une de ses remarquables leçons de l'Académie de La Haye sur les « Limitations de la Souveraineté », M. Politis, parlant de l'influence qu'a exercée sur les relations internationales le dogme de la souveraineté, disait ceci : « Il n'est pas douteux qu'une bonne part des imperfections de notre science sont dues à la persistance de la notion de souveraineté. Elle a fait subir aux juristes, de manière plus ou moins inconsciente, l'action du sentiment nationaliste et les a ainsi éloignés des perspectives internationales qu'ils doivent avoir constamment en vue pour réaliser une œuvre de science... Le mal a été encore plus grand sur le terrain pratique. La souveraineté a permis de donner des apparences de justification à toutes les prétentions arbitraires des

gouvernements. Elle leur a fourni des prétextes pour leur intransigeance, leur ambition, leur impérialisme » (1). En vérité, si l'on veut étudier l'influence du principe de la souveraineté étatique dans le domaine des relations internationales, c'est toute l'histoire du droit des gens qu'il faudrait réécrire. Tel n'est pas notre but. Nous nous proposons simplement de montrer, dans ce chapitre, combien ce dogme a pesé sur le développement, aussi bien sur le terrain de la pratique que dans la doctrine, de l'intervention dite d'humanité.

Et d'abord, qu'est-ce que l'intervention en Droit international ? Les auteurs ne sont pas tous d'accord sur la définition à donner. Voici celle que donne Pradier-Fodéré : « L'intervention proprement dite doit être définie, suivant moi : l'ingérence d'un Etat étranger agissant d'autorité dans les affaires intérieures d'un autre Etat indépendant, et contrairement à la volonté de ce dernier » (2). Nous préférons à cette définition celle de Despagnet qui est plus précise et sert davantage la vérité. « On entend par intervention, dit cet auteur, le fait de la part d'un Etat de s'immiscer de sa propre autorité dans les affaires intérieures ou extérieures d'un autre, de manière à lui imposer soit la solution d'une difficulté

(1) Politis. *Les limitations de la Souveraineté*, page 25 (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye. Année 1925, Tome I).

(2) Pradier-Fodéré. *Traité de droit international public européen et américain*, tome I, page 551.

particulière, soit une ligne de conduite déterminée d'une ou de plusieurs questions » (3). D'ailleurs toutes ces définitions que l'on trouve chez les auteurs, quelque divergentes qu'elles soient, ont ceci de commun, qu'elles supposent à la base du droit d'intervention, un intérêt direct, personnel de la part de l'Etat intervenant, tel que la violation d'un droit ou la réparation d'un préjudice. En un mot, comme le dit si bien M. Rougier, le droit d'intervention est présenté par la doctrine comme un « droit des Etats de veiller à leur propre conservation ».

Tout autre est l'intervention dite d'humanité dont nous avons à nous occuper. Elle ne suppose à sa base aucun intérêt lésé, aucun droit violé, son unique fondement juridique c'est la violation de prétendus « droits de l'Humanité ». Comment un tel droit dont le fondement paraît à première vue si inconsistant, a-t-il pu se faire admettre dans la pratique internationale et dans la doctrine des auteurs, avant qu'il n'ait reçu la consécration définitive du Droit international positif ? C'est ce que nous allons nous efforcer de démontrer.

Si curieux que cela puisse paraître, on doit dire que pendant presque tout le xix^e siècle le dogme de la non-intervention a régné en maître absolu auprès de la quasi-unanimité de la doctrine du droit international. Pareille attitude de la doctrine peut sem-

(3) Despagnet. Cours de droit international public, page 251.

bler anormale si l'on considère l'énorme poussée des principes démocratiques qui s'est manifestée au cours de ce siècle. Et pourtant, c'est cette poussée démocratique qui est à l'origine même de la doctrine non-interventioniste professée par certains auteurs. C'est que le mouvement nationalitaire et démocratique du xix^e siècle a eu, sur l'évolution du droit international, une influence toute autre que celle que l'on pourrait imaginer. Comme l'a si bien remarqué M. Le Fur, « le mouvement des nationalités était presque l'inverse du mouvement internationaliste actuel... (4) ». En effet, toutes les nationalités qui vont se constituer en Etat vont faire leur la doctrine de la Révolution française sur les droits fondamentaux des Etats. Parmi ces Droits, deux surtout : le droit à l'indépendance et le droit à l'égalité vont être élevés par eux à la hauteur de dogmes ; c'est par ces deux droits qu'ils revendiqueront farouchement que ces Etats vont se défendre contre les prétentions des grandes Puissances. La nouvelle doctrine démocratique, en proclamant l'identité de la volonté populaire avec celle du gouvernement étatique, va fournir un nouveau point d'appui au dogme non-interventionniste. Toute immixtion d'un Etat dans les affaires intérieures d'un autre Etat est considérée comme un outrage intolérable à la souveraineté nationale.

(4) Le Fur. Philosophie du droit international (R.G.D.I. P., année 1921, page 590).

A ce propos, on ne saurait assez souligner combien le principe démocratique dont s'est réclamé le mouvement des nationalités au xix^e et au xx^e siècle est, dans son essence, opposé à un régime de protection des minorités. C'est qu'en effet, la volonté populaire dans une démocratie, c'est la volonté du plus grand nombre, c'est la volonté de la majorité, c'est-à-dire du point de vue ethnique, la domination de la race numériquement la plus forte sur la race numériquement la plus faible. La protection des minorités intervient alors comme un correctif à la loi de la majorité, comme la représentation personnelle, aussi n'est-elle considérée par cette même majorité que comme un palliatif et n'est-elle que difficilement acceptée par elle. Nous n'insisterons pas plus longtemps sur cette considération, nous réservant de lui donner le développement qu'elle mérite dans la suite de notre ouvrage.

Pour en revenir au mouvement des nationalités et à l'influence qu'il a eue sur l'élaboration du dogme non-interventionniste, il convient de remarquer tout d'abord que le principe de non-intervention n'a été conçu par le mouvement nationalitaire que comme un moyen de défense contre les empiètements sans nombre commis par la Sainte Alliance à l'égard de la Souveraineté des Etats, grâce au prétendu droit d'intervention qu'elle s'était arrogé dans les affaires intérieures de ces Etats. Le principe de ce droit se trouve dans le Traité de la Sainte Alliance du 26 septembre 1815, dans le Protocole d'Aix-La Cha-

pelle du 15 novembre 1818, ainsi que dans les déclarations des Congrès de Laybach (1821) et de Vérone (1822). Ce sont donc les abus commis par la Pentarchie au nom du « droit divin » qui ont contribué surtout à discréditer le droit d'intervention. Aussi n'est-il pas étonnant de constater que la doctrine non interventionniste est née en Italie, un des pays qui ont le plus souffert de ces « attentats » de la Sainte-Alliance. C'est au nom de la souveraineté nationale que les auteurs italiens combattent l'intervention, telle qu'elle est professée par la Saint-Alliance. Cette thèse est expressément énoncée par le grand jurisconsulte italien Pihantoni : « L'intervention, dit-il, est l'emploi de la force morale et matérielle pour obliger un peuple ou un gouvernement à modifier sa conduite politique, à changer ses propres institutions, à renoncer à une révolution, à enchaîner toutes ses tendances naturelles vers le progrès : c'est l'agression contre l'autonomie nationale » (5). On trouve la même théorie exposée sous une forme plus absolue, qui a fait sa célébrité, dans le « Nouveau Droit Public européen » du Comte Mamiani : « Les actions et les crimes d'un peuple dans les limites de son territoire ne lèsent pas les droits d'autrui et ne donnent pas matière à une intervention légitime. En vérité, à quel droit positif des autres peuples porte-t-on atteinte ? » (6).

(5) Cité par Carnazza. Amari dans « Nouvel exposé du principe de non-intervention » (R.G.D.I.P., année 1873).

(6) Mamiani. D'un nouveau Droit Public européen, p. 114.

Mais tous ces auteurs ne parlent pas ou parlent peu de l'intervention d'humanité, qui est la forme d'intervention qui nous intéresse. Pour trouver mentionnée celle-ci, il nous faut aller jusqu'à Carnazza-Amari, autre Italien, professeur à l'Université de Catane, qui a laissé une doctrine complète de la non-intervention. Si Carnazza-Amari parle de l'intervention d'humanité, c'est pour la condamner irrémédiablement : « L'intervention, dit-il, ne pourrait même se justifier, dans le cas où le Gouvernement local foulerait aux pieds les lois les plus évidentes de la justice et de l'humanité » (7). Et il base son raisonnement sur deux arguments principaux : d'abord la difficulté de trouver un critérium infaillible pour déterminer l'ouverture et l'étendue de l'intervention au nom de l'humanité, et surtout l'absence d'une législation positive qui puisse fonder un pareil droit. Avec ce second argument, nous arrivons à une des caractéristiques du droit des gens au XIX^e siècle, caractéristique que nous avons déjà signalée dans notre précédent chapitre et qui est le maintien d'une cloison étanche entre la morale et le droit. Dans cette conception, tout ce qui n'a pas reçu la consécration législative peut bien se justifier du point de vue de la morale, de la métaphysique, mais tout cela reste étranger au Droit. Cette « disjonction de la Morale et du Droit » se retrouve

(7) Carnazza. Amari. Nouvel exposé du principe de non-intervention. R.D.I.L.C., année 1873, page 531.

chez tous les auteurs non-interventionnistes. Elle se retrouve en particulier chez les auteurs français qui ont écrit sur la matière. Il s'y ajoute chez ceux-ci cette notion de l'intérêt lésé dont nous avons parlé — fondement et ouverture de toute action judiciaire, — sans laquelle l'intervention d'humanité ne leur semble point légitime. C'est ainsi que Pradier-Fodéré écrit dans son traité de Droit international : « Les actes d'inhumanité, quelque condamnables qu'ils soient, tant qu'ils ne portent aucun atteinte ni aucune menace aux droits des autres Etats, ne donnent à ces derniers aucun droit d'intervention, car aucun Etat ne peut s'ériger en juge de la conduite des autres Puissances et de leurs ressortissants, ils sont l'affaire des seuls nationaux du pays où ils sont commis » (8).

L'intervention d'humanité, si elle est purement désintéressée, heurte la grande règle du droit français : « Pas d'intérêt, pas d'action » et au yeux de ces auteurs, elle ne saurait être fondée en droit. La même idée se retrouve chez Despagnet, autre non-interventionniste résolu, qui écrit dans son cours de droit international : « Pour nous, une intervention n'est justifiée que tout autant qu'elle est commandée par la nécessité stricte de la défense des droits de l'Etat qui veut la réaliser ». Par ailleurs, examinant un cas voisin d'ouverture à intervention,

(8) Pradier-Fodéré. Traité de droit international public européen et américain, tome I, page 663.

à savoir de l'intervention basée sur le principe des nationalités, voici ce qu'il en dit : « Le principe des nationalités est, nous l'avons déjà dit, une idée politique plus ou moins discutable^e; il ne peut servir de base à une intervention, car celle-ci ne se comprend que sous la forme du droit de défense ou de conservation ». Ces diverses considérations amènent cet auteur à cette conclusion qui nous paraîtrait d'un égoïsme monstrueux aujourd'hui, mais qui est représentative de l'état d'esprit de l'époque : « Un gouvernement tyrannique n'a qu'un justicier, c'est le peuple même auquel il s'impose ; et le défaut d'union ou de courage de ce peuple pour s'en débarrasser, trouve sa punition dans le maintien même du tyran qui l'opprime » (9).

Cette rapide vue de quelques théories non-interventionnistes est assez éloquente ainsi pour nous dispenser de la poursuivre. Elle illustre à merveille cette vérité irréfutable que M. Politis a si bien mise en lumière dans ce passage de ses « Limitations de la Souveraineté » que nous citions au début de ce chapitre, à savoir que la confusion entre la politique et le droit n'a pas seulement eu une influence néfaste sur le développement des relations internationales, mais qu'elle a été tout aussi préjudiciable au développement du droit des gens. Cette confusion est surtout visible chez les auteurs italiens : elle a conduit ceux-ci à proférer bien des contradictions

(9) Despagnet. Op. cit., page 260.

et des inconséquences. Tel est, par exemple, le cas de Carnaza-Amari qui, après avoir tant combattu l'intervention en général, admet cependant l'intervention au nom du principe des nationalités grâce à un sophisme : « Il ne faut pas considérer, dit-il, comme une intervention l'assistance accordée à un peuple qui, par lui-même, ne peut s'émanciper de la domination étrangère » (10).

Et cependant, c'est au cours du xix^e siècle que s'élabore la doctrine de l'intervention d'humanité qui trouvera sa consécration dans les clauses du Traité de Berlin, annonciatrices de celles des traités de 1919-20. Pour comprendre cette évolution, il convient de remonter un peu en arrière dans l'histoire afin d'étudier de quelle façon l'intervention d'humanité s'est affirmée dans la pratique des relations internationales.

La pratique de l'intervention d'humanité a, en effet, des racines profondes dans le passé. Cependant on ne saurait dire que cette pratique se soit présentée dans le passé avec la même ampleur qu'elle a pris au xix^e siècle. Cela tient sans doute à la politique suivie par les gouvernants d'Ancien Régime. On se rend compte un peu, aujourd'hui, combien cette politique a été, en certaines occasions, mieux inspirée que celle des gouvernements de notre temps. Il est vrai de dire aussi que l'Etat d'Ancien Régime différait profondément de l'Etat mo-

(10) Carnazza. Amari. Nouvel exposé, etc., page 552.

derne. Alors que celui-ci, dans l'effort qu'il poursuit à atteindre cet idéal de l' « Etat national » qui fut celui de tout le siècle dernier, étend partout son activité envahissante revendiquant « de plus en plus pour lui le soin des intérêts non seulement économiques mais intellectuels et moraux du citoyen », l'Etat d'Ancien Régime, le « Polizeistaat » des écrivains allemands, se contente d'assumer seulement les fonctions les plus strictement nécessaires à sa conservation. Il laisse, au contraire, à l'initiative privée tout ce qui sort de ce cadre étroit. L'éducation nationale, l'uniformité de législation, le service militaire obligatoire et bien d'autres institutions sont des créations modernes qui sont venues compliquer d'autant le problème déjà délicat du traitement des minorités. Le sentiment nationaliste que toutes ces institutions ont puissamment contribué à intensifier, existait à peine en ces temps reculés. Tout cela explique qu'on ait enregistré, dans les siècles passés, bien des cessions, des redistributions et des remaniements territoriaux qui n'ont soulevé aucune récrimination de la part des populations cédées ou rétrocédées. Bien plus, on a vu des souverains de cette époque appeler dans leurs Etats des populations étrangères afin de coloniser leurs territoires peu peuplés. Ces populations dont quelques-unes jouissaient de franchises fort étendues tout en observant la plus loyale allégeance envers le pouvoir local, se posent aujourd'hui comme des minorités nationales. Tel est, entre autres, le cas des

Saxons qui sont venus coloniser des régions entières de la Translyvanie, sur l'invitation empressée des princes roumains, seigneurs des lieux.

Si cependant on peut constater qu'en général les gouvernants de l'Ancien Régime ont montré dans ce domaine beaucoup de largeur de vues et qu'ils ont ainsi rendu possible l'assimilation progressive des diverses populations qui leur étaient soumises, il n'en est pas moins vrai que cette politique a été tout à fait condamnable sur un point : celui de la liberté religieuse. Pour nous en assurer, il n'est que de se rappeler les opinions professées par les monarques de l'ancienne Europe sur ce chapitre et surtout le principe qui nous paraît monstrueux aujourd'hui et qui fut proclamé au Congrès de Westphalie : « *Cujus regio, ejus religio* ». Aussi est-ce sur le terrain de la liberté religieuse que le besoin d'une Protection des Minorités s'est fait d'abord sentir. La preuve nous en est fournie par les nombreux traités ayant pour but de sauvegarder cette liberté au profit des populations cédées à la suite d'une guerre malheureuse. On a justement remarqué, d'ailleurs, que, même sur ce point, souvent des considérations d'opportunité politique ont fait adopter spontanément à des monarques même absolus, une politique beaucoup moins intransigeante, en matière de religion, envers les populations récemment annexées qu'envers le reste du royaume. C'est ainsi que Louis XIV, pour ne citer qu'un exemple, Louis XIV dont la postérité a condamné l'intolérant-

ce aveugle envers les protestants, a fait preuve de beaucoup de libéralisme envers les luthériens de Strasbourg et d'Alsace.

On ne compte pas moins d'une vingtaine de ces traités où est stipulé un régime de protection des minorités religieuses, depuis le Congrès de Westphalie jusqu'à Congrès de Vienne. Et cependant ces traités n'ont aucunement l'importance, au point de vue de la question qui nous occupe, des traités conclus entre les Etats chrétiens de l'Europe et l'Empire ottoman, traités qui ont fondé la pratique des interventions d'humanité par ces Etats dans le Proche-Orient. Ces interventions ont pris une importance toute particulière en raison même du rôle de la religion dans cette partie de l'Europe. La religion y étant « le symbole capital de la nationalité, on conçoit que les luttes religieuses aient pris là le caractère d'une lutte pour la nationalité. Par suite, la protection des minorités religieuses de l'Empire ottoman équivaut en quelque sorte à la protection des minorités nationales telle que nous la concevons aujourd'hui.

Il ne faut pas chercher un antécédent de celle-ci dans le régime des capitulations par lequel les monarques français ont acquis dès le début du xvi^e siècle, le droit de protéger l'exercice de la religion catholique romaine en Turquie. Cette protection qui ne s'appliquait donc qu'à la religion catholique et aux communautés religieuses catholiques plus particulièrement, ne saurait être comparée au véritable

protectorat que va assumer la Russie à l'égard des peuples chrétiens de l'empire turc. A la vérité, un peu avant la Russie, l'Autriche acquiert un certain droit d'intervention en faveur de ces peuples chrétiens, par les traités de Passarovitz, de Carlowitz et de Belgrade. Mais c'est véritablement la Russie qui va ériger en système de sa politique étrangère cette pratique nouvelle. Le premier texte sur lequel va se fonder cette pratique est, historiquement, le fameux traité de Koutchouk-Kaïnardji du 20-21 juillet 1774. L'article 7 de ce traité est ainsi conçu : « La sublime Porte promet de protéger constamment la religion chrétienne et ses église, et aussi elle permet aux Ministres de la Cour Impériale de Russie de faire dans toutes les occasions des représentations, tant en faveur de la nouvelle église à Constantinople.... que pour ceux qui la desservent, permettant de les prendre en considération, comme faites par une personne de confiance d'une Puissance voisine et sincèrement amie. » De plus, la Russie se réservait « le droit de parler en faveur des Moldaves et des Valaques, la Porte promettant de l'écouter avec les égards qui conviennent à des Puissances amies et respectées. » Enfin, dans l'article 17, concernant la restitution à la Porte des Iles de l'Archipel, il est spécifié que « la religion chrétienne ne sera jamais exposée à la plus légère persécution ». C'est en donnant une extension exorbitante à ces textes et en particulier à celui qui attribue à la Russie la protection de la nouvelle église du rite grec à Galata, à Constanti-

nople et de ses desservants, que les Russes vont s'octroyer un droit de protection générale sur les populations chrétiennes de l'Empire et en particulier sur les Moldaves et les Valaques. L'importance de ces stipulations ne fut point tout de suite aperçue par les contemporains mais elle n'échappa point à la perspicacité de la diplomatie autrichienne. C'est ainsi que l'on trouve sous la plume de Thugut, agent autrichien à Constantinople, ce jugement étonnant de devination : « Tout l'échafaudage des stipulations du traité de Kaïnardji est un modèle d'habileté de la part des diplomates russes et un rare exemple d'imbécillité de la part des négociateurs turcs. Par l'adroite combinaison des articles de ce traité, l'empire ottoman devient dès aujourd'hui une sorte de province russe » (11).

Les traités de Jassy, de 1792 (art. 4), et de Bucarest, de 1812 (art. 3) confirment d'une manière générale les droits reconnus aux Russes. En outre, l'article 8 du traité de Bucarest contient des stipulations analogues au profit des Serbes qui s'étaient déjà révoltés. Il est vrai de dire que ces stipulations ne furent guère observées par la Porte et que cette inobservation amena les Serbes à porter leurs plaintes au Congrès de Vienne. On peut penser que ces plaintes auraient pu largement fournir aux Puissances représentées au Congrès l'occasion de substituer leur protection collective à l'action isolée de la

(11) Driault. Manuel de la Question d'Orient, page 55.

Russie. Qu'il n'en ait point été ainsi, on doit en trouver la raison dans ce fait que la protection des minorités opprimées n'a guère préoccupé les négociateurs du Congrès. La seule question minoritaire à laquelle le Congrès ait daigné s'intéresser, est la question polonaise et ce à la suite d'un mémorandum anglais adressé au Congrès en date du 12 janvier 1815. Grâce à cette initiative anglaise, le sort des minorités polonaises au sein des Etats russe, prussien et autrichien, a fait l'objet des stipulations de l'article 6 du traité conclu entre la Russie et l'Autriche, de l'article 3 du traité entre la Prusse et la Russie, et surtout de l'article premier de l'Acte final du Congrès, le plus général de tous et qui est ainsi conçu : « Les Polonais, sujets respectifs de la Russie, de l'Autriche et de la Prusse, obtiendront une représentation et des institutions nationales ».

Quant au sort des minorités chrétiennes de l'empire ture, on ne trouve pas trace d'une mention quelconque s'y rapportant dans les actes du Congrès. Il est à penser que l'influence de la Russie n'est pas étrangère à cette omission. On est généralement d'accord, aujourd'hui, dans la doctrine, pour estimer que les interventions russes dans le Proche-Orient n'étaient nullement désintéressées et qu'elles servaient médiatement les idées impérialistes de la Russie, sur l'Empire ottoman. Ce qui renforce cette opinion, c'est le soin jaloux que la Russie a mis à empêcher l'immixtion d'une autre Puissance dans les affaires d'Orient. Nous serons ame-

nés, au cours de nos développements, à faire la comparaison entre le procédé de l'intervention collective du Concert européen et celui d'une seule Puissance appartenant à ce Concert. Nous verrons que cette comparaison ressort nettement à l'avantage de l'action collective des Puissances. En effet, cette action, si elle peut aussi ne pas être désintéressée, n'en offre pas moins de bien plus sérieuses garanties que l'action isolée d'une Puissance. On peut en juger par le premier essai, timide encore, d'intervention collective, qui eut lieu à la suite de l'insurrection grecque de 1822 et qui fut entreprise par la France, l'Angleterre et la Russie. Cet essai est encore bien timide parce qu'on est encore à une époque où le dogme de l'indépendance des Etats règne souverainement et où la raison d'humanité n'est guère jugée suffisante pour légitimer une intervention. Aussi n'est-ce qu'après avoir énuméré le préjudice porté au commerce, la demande de médiation adressée par les Grecs à la France et à l'Angleterre, que le préambule du traité de Londres énonce, comme l'une des causes ayant amené l'intervention, le désir « d'arrêter l'effusion de sang et de prévenir les maux de tout genre que peut entraîner la prolongation d'un tel état de choses ».

La preuve du désintéressement des Puissances intervenantes, ne se trouve nulle part mieux marquée que dans ce fait qu'aussitôt après avoir libéré la Grèce, les Puissances vont lui imposer des obligations qui constituent, en quelque sorte, une ébau-

che de notre protection. actuelle des minorités. En effet, dans les lignes finales du Protocole du 3 février 1830, par lequel l'indépendance de la Grèce était reconnue par les Puissances, il est dit que les plénipotentiaires de ces Puissances « désireux de donner à la Grèce une nouvelle preuve des bienveillantes préoccupations de leur souverain à son égard et de préserver ce pays des calamités que la rivalité des religions y confessées pourrait y susciter, ont convenu que tous les sujets de ce nouvel Etat, quelle que soit leur religion, pourront être admis à tous les emplois publics, fonctions et honneurs et devront être traités sur le pied d'une parfaite égalité indépendamment de leur foi, dans toutes leurs relations religieuses, civiles ou politiques ».

Ces stipulations constituent la première manifestation tangible de la pratique qui sera constamment suivie par les grandes Puissances à l'égard des Etats nouvellement créés et provenant d'un démembrement de l'Empire ottoman. Cette pratique consistera invariablement à subordonner la reconnaissance de ces nouveaux Etats à certaines obligations d'humanité, qui sont autant d'antécédents à la protection des minorités telle qu'elle a été organisée par les Traités de 1919-1920.

Parallèlement à ce premier essai d'intervention collective, la Russie poursuit sa politique d'intervention isolée. Cette politique, elle s'accroît même aux traités d'Andrinople (1829) et d'Unkiar-Ekelessi (1833). Elle devient si envahissante par ce dernier

traité qu'elle finit par porter ombrage aux autres puissances. Celles-ci commencent à s'apercevoir que la raison d'humanité n'est souvent aux mains des Russes, qu'un prétexte à une immixtion n'ayant pour but que de servir ses intérêts particuliers. Aussi les Puissances comprennent-elles l'intérêt qu'il y a, pour sauvegarder l'intégrité de l'empire ottoman dont elles vont bientôt devenir les garantes, à ce que cet Empire entre résolument dans la voie des réformes et ôte ainsi à la Russie tout prétexte à intervention. Et de fait, c'est alors que, principalement sous l'influence de la France, l'empire turc inaugure la période des réformes ou Tanzimat par le Hatti-Chérif de Gulhané du 3 novembre 1839. Malheureusement ces réformes restèrent pour la plupart sur le papier et la Russie continua à exercer sa sollicitude sur les Chrétiens de l'Empire.

On sait que c'est pour contrecarrer l'influence russe dans l'Empire ottoman que la France et l'Angleterre furent amenées à faire la guerre à la Russie.

Au Congrès de Paris qui eut à régler les conditions de la paix, une question se posa tout de suite : Qu'allaient faire les puissances victorieuses de la Russie pour assurer le sort des chrétiens de l'Empire ? maintenant que ces chrétiens n'auraient plus à compter sur la protection russe, se désintéresser complètement de leur sort aurait été de la part des Puissances non seulement quelque chose de monstrueux, mais encore de très imprudent. Les Puissances réunies au Congrès ont eu en vue toutes ces

considérations ; de leurs préoccupations à cet égard est sortie une forme toute nouvelle de protection en faveur des populations chrétiennes de l'Empire, la Protection assurée par l'intervention collective du Concert européen.

Mais le texte sur lequel va se fonder cette forme nouvelle de Protection est extraordinairement tortueux et même contradictoire. En effet, les Puissances, en admettant l'Empire ottoman dans le Concert européen et en garantissant collectivement son intégrité territoriale, ne pouvaient pas prendre envers cet Etat, dont l'existence comme Etat indépendant était reconnue depuis des siècles et qui avait été leur allié dans la dernière guerre, la même attitude qu'envers la Grèce en 1830 et qu'elles vont prendre envers les Principautés balkaniques en 1878. Le désir de ménager l'amour-propre et la susceptibilité du Sultan va leur dicter un texte qui, à première vue, paraît d'une ambiguïté extraordinaire, mais qui n'en est pas moins très logique, si l'on veut aller au fond des choses. Voici ce fameux article 9 dont il a été tant parlé : « Sa Majesté le Sultan, dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets, ayant octroyé un firman qui, en améliorant leur sort, sans distinction de religion ni de race, consacre ses généreuses intentions envers les populations chrétiennes de son empire, et voulant donner un nouveau témoignage de ses sentiments à cet égard, a résolu de communiquer aux Puissances contractantes le dit firman, spontanément

ment émané de sa volonté souveraine. Les Puissances contractantes constatent la haute valeur de cette communication. Il est bien entendu qu'elle ne saurait en aucun cas donner le droit aux dites Puissances de s'immiscer soit collectivement, soit séparément dans les rapports de S.M. le Sultan avec ses sujets, ni dans l'administration intérieure de son Empire. La contradiction que semble dénoter cet article est visible tout au long de ce traité, dont on a pu dire que c'était un « acte à la fois de tutelle et d'émancipation, reprenant d'une main ce qu'il donne de l'autre, faisant au fond et en réalité tout le contraire de ce qu'il semble signifier, et s'immisçant en plein dans les affaires intérieures de la Turquie au moment même où il proteste contre toute idée d'immixtion (12) ». Ce caractère ambigu de l'article 9 explique qu'il ait pu être invoqué à la fois par les Puissances à l'appui de leur droit d'intervention, et par la Turquie, dans sa défense contre cette prétention des Puissances. Mais si la rédaction de cet article 9 est d'un sens douteux, son esprit ne saurait l'être. La meilleure preuve en réside dans ce fait que les représentants des Puissances ont participé à la rédaction du firman soi-disant « spontanément octroyé » par le Sultan. Ainsi que l'a révélé plus tard le représentant anglais à Constantinople, Stattford Redcliffe, c'est par une com-

(12) Rolin. Jacquemyns. Le Droit international et la Question d'Orient. R.D.I.L.G., année 1876, page 324.

mission mixte où siégeaient les Ambassadeurs des Puissances européennes que ce firman a été préparé. En fait, il apparaît donc bien que c'est à l'octroi de ce firman que les Puissances ont subordonné l'admission de la Porte dans le concert européen. En tout cas, telle est bien l'interprétation que les Puissances ont donné à l'article 9. Cette interprétation va avoir l'occasion de se faire jour, aussitôt après la conclusion du traité, provoquée qu'elle est par la mauvaise volonté manifeste de la Porte à appliquer les réformes promises par le Hatti-Houmayoun de 1856. Dès 1859, les représentants des Puissances adressent au vizir un mémorandum où elles expriment « le regret de voir que la Turquie ne s'aidait pas elle-même, qu'elle ne procédait pas à une application graduelle et soutenue des réformes qu'une suffisante impulsion ne se manifestait pas pour atteindre le but marqué par le firman de 1856 ». Elle s'affirme encore davantage lors des massacres de Syrie (1860) et des événements de Crète (1866).

Mais où l'on voit le plus clairement le Concert européen intervenir ouvertement dans les affaires intérieures de la Turquie, c'est dans la période ouverte par l'insurrection de la Bosnie-Herzégovine et qui se poursuivit jusqu'à la guerre russo-turque. Son action débute par la Note du Chancelier autrichien Comte Andrassy aux Puissances signataires du traité de Berlin (30 déc. 1875). Ce document est à bien des points de vue remarquable. Tout en affirmant au début que « les Cabinets ont été jus-

qu'à ce jour guidés par le désir d'éviter tout ce qui eût pu être interprété comme une ingérence prématurée de l'Europe », elle insiste vigoureusement sur la nécessité pour la Turquie d'opérer les réformes promises, d'assurer l'égalité devant la loi des Musulmans et des Chrétiens et va même jusqu'à préconiser un contrôle des réformes qui serait confié à une Commission de notables chrétiens et musulmans. On sait pourtant que cet avis ne fut guère entendu et que la déloyauté de la Porte créa une situation très tendue entre la Turquie et la Russie. Cependant, l'Angleterre tenta un suprême effort pour éviter la guerre imminente et réussit à réunir une Conférence à Londres. En acceptant la réunion de cette conférence, voici ce que déclarait alors le Prince Gortchakof, le chancelier russe : « Il importe de reconnaître que l'indépendance et l'intégrité de la Turquie doivent être subordonnées aux garanties réclamées par l'humanité, les sentiments de l'Europe chrétienne et le repos général. La Porte a été la première à enfreindre les engagements qu'elle a contractés, par le traité de 1856, vis-à-vis de ses sujets chrétiens. L'Europe a le droit et le devoir de lui dicter les conditions, auxquelles seulement elle peut consentir, du statu quo politique créé par ce traité, et puisque la Porte est incapable de les remplir, elle a le droit et le devoir de se substituer à elle, en tant qu'il est nécessaire pour en assurer l'exécution ».

Conformément à ces desiderata russes, les

Puissances, abandonnant cette fois tout souci de courtoisie, sommèrent, par la note collective du 31 mars, la Porte d'exécuter les réformes demandées, l'avertissant qu'elles veilleront par leurs ambassadeurs à Constantinople sur la façon dont les promesses turques seraient tenues, et si le malaise se prolongeait, qu'elles aviseraient en commun aux moyens qu'elles jugeraient les plus propres à assurer le bien-être des populations chrétiennes et les intérêts de la paix générale.

On connaît la fière réponse du gouvernement turc, après que « le vote de la représentation nationale lui eût marqué son devoir » : « Nous exécuterons les réformes promises sans exception de provinces, de croyances ou de classes ; nous désarmerons si la Russie désarme ; mais nous protestons contre la tutelle humiliante que l'Europe voudrait étendre sur nous, contrairement au traité de Paris, et au mépris du Droit des gens ». Une pareille attitude ne pouvait qu'amener la guerre et de fait la Russie la déclara à la Turquie.

L'action du concert européen, qui avait donc été impuissante à enrayer le conflit va se manifester à nouveau, aussitôt la guerre terminée, à l'instigation surtout de l'Angleterre. Grâce à cette dernière, les conséquences de la victoire russe vont peu à peu être limitées. Mais après tant de preuves que les Puissances venaient d'avoir de la mauvaise volonté et de la déloyauté de la Porte, il convenait de ne pas perdre la leçon d'une si cruelle expérience. Les

fruits de cette leçon, ce sont les articles 61 et 62 du traité de Berlin, qui sont certes plus précis et plus fermes que l'article 9 du traité de Paris, mais qui n'en laissent pas moins subsister certaines objections que nous examinerons plus loin. Par l'article 61, la Sublime Porte s'engage à réaliser des réformes en Arménie et s'oblige à donner « connaissance périodiquement des mesures prises à cet effet, aux Puissances qui en surveilleront l'application ». Et dans l'article 62 il est dit que « La Sublime Porte ayant exprimé la volonté de maintenir le principe de la liberté religieuse, en y donnant l'extension la plus large, les Parties contractantes prennent acte de cette déclaration spontanée ». On a dit de cet article qu'il contient une sorte de Charte des Droits de l'Homme. Et il est vrai qu'il marque un progrès si on le compare à l'article 9 du Traité du 30 mars 1856. Néanmoins, on sent que ses auteurs, ici encore, ont été guidés par le désir de ne pas porter une atteinte grave à la souveraineté de l'Empire ottoman. Il est significatif, en effet, que cet article 62, le plus général des deux, est complètement démuné de sanctions. Et l'on sait pourtant quelle fut l'insistance du Prince Gortchakof, le principal plénipotentiaire de la Russie pour qu'on prévît une sanction à l'obligation qu'on venait d'imposer à la Turquie.

Nous allons voir qu'il en va être tout autrement avec les Principautés balkaniques dont l'indépendance va être reconnue par le Congrès. Pour-

quoi cette différence de traitement ? Il faut la chercher uniquement dans ce fait que l'inégalité entre Etats grands et petits, a été à la base même des relations internationales dans la société des Etats du XIX^e siècle. Pour comprendre les clauses imposées par le Congrès de Berlin aux Principautés balkaniques, il convient de remonter un peu en arrière afin d'en voir les précédents.

Nous avons vu comment la France, l'Angleterre et la Russie avaient soumis la reconnaissance de l'indépendance de la Grèce à certaines obligations visant la liberté et l'égalité civile. Nous avons dit que la pratique ainsi inaugurée a été constamment suivie par les grandes Puissances pendant tout le cours du XIX^e siècle. Nous en trouvons une preuve de plus après la guerre de Crimée, lorsque les Puissances eurent reconnu l'autonomie des Principautés de Moldavie et de Valachie. La Conférence de Constantinople qui eut à s'occuper du sort de ces deux Principautés, décida, par l'article XIV, de son Acte final que « toutes les religions jouiraient de la même liberté et de la même protection » et dans son article XVIII que « toutes les classes de la population sans distinction de naissance ou de religion jouiraient de l'égalité des droits civils et en particulier du droit de la propriété sous toutes ses formes ». Malheureusement ces principes ne furent pas maintenus dans leur intégralité dans la Constitution des Principautés. En effet, l'article 46 de cette Constitution, accepté par la Convention de Paris du 10

août 1858 s'énonce ainsi : Les Moldaves et Valaques de tous les rites chrétiens jouiront également des droits politiques : la jouissance de ces droits pourra être étendue aux autres cultes par des dispositions législatives ».

Il est remarquable que l'égalité ainsi proclamée ne concernait plus que les rites chrétiens. Les Puissances ont pensé que reconnaître l'égalité de tous les cultes sans limitation et sans distinction aurait été prématurée. Elles l'ont pensé surtout parce que dans les Principautés Moldo-Valaques existait une très grave question juive. Cette question, les Puissances l'ont volontairement ajournée, de peur, en la résolvant dans un sens ou dans l'autre, de ruiner l'existence des deux Principautés dont elles venaient de reconnaître l'autonomie. Mais le problème ne pouvait pas être éternellement éludé. Les plaintes des minorités juives des Provinces Moldo-Valaques ont amené les plénipotentiaires du Congrès de Berlin à le reprendre au point même où ceux du Congrès de Paris l'avaient laissé. Mais à ces préoccupations concernant la question juive en Roumanie sont venues s'en ajouter d'autres, d'une portée plus haute et plus générale. L'ensemble de ces influences diverses a déterminé le Congrès de Berlin à imposer pour la première fois « et sans doute inconsciemment un principe qui, de façon obscure, frappait et frappe encore à la porte du Droit des gens : Celui de la reconnaissance de certains droits dont

devaient jouir tous les hommes en tous pays (13) ». Ce principe trouve son expression dans les stipulations des articles 5 (en ce qui concerne la Bulgarie), 27 (pour le Monténégro), 35 (Serbie), et 44 Roumanie). Voici, pour ne prendre qu'un exemple, ce que dit l'article 35 relatif à la Serbie : « En Serbie, la distinction des croyances religieuses et des confessions ne pourra être opposée à personne comme un motif d'exclusion ou d'incapacité en ce qui concerne la jouissance des droits civils et politiques, l'admission aux emplois publics, fonctions et honneurs ou l'exercice des différentes professions et industries, dans quelque localité que ce soit. La liberté et la pratique extérieure de tous les cultes sont assurées à tous les ressortissants de la Serbie, aussi bien qu'aux étrangers, et aucune entrave ne pourra être apportée soit à l'organisation hiérarchique des différentes communes, soit à leurs rapports avec leurs chefs spirituels ».

Il est curieux de constater, à cinquante ans de distance, la peine qu'on eut à insérer ces stipulations dans le traité. On doit même reconnaître que si elles ont pu finalement voir le jour, ce fut surtout grâce à l'opiniâtreté du premier plénipotentiaire français, M. Waddington, qui réussit à briser l'opposition acharnée que les Russes faisaient à sa proposition. Et pourtant ces stipulations mar-

(13) Dupuis. Règles générales du Droit de la Paix (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye), année 1930.

quent un retour en arrière, si l'on considère avec M. Vichniac qu'elles se limitent uniquement à des libertés d'ordre religieux. Cette timidité s'explique parce qu'une pareille limitation à la souveraineté étatique pouvait difficilement se faire admettre dans un siècle où cette souveraineté avait encore la valeur d'un dogme établi. Toutes les appréhensions sur la valeur, en droit, d'une pareille pratique internationale, ont trouvé un interprète excellent dans le grand juriste Louis Renault qui, dans son Introduction à l'étude du droit international, parue peu après le Congrès de Berlin, écrivait ceci : « Je n'ai pas à examiner si ces principes sont ou non justes en eux-mêmes, s'ils n'entraînent pas des difficultés dans l'application, si des tempéraments ne seraient pas nécessaires pour tenir compte des conditions spéciales, politiques, morales ou économiques de chaque pays. Je soutiens seulement qu'un Congrès n'est pas compétent pour trancher de pareilles questions. Jamais on n'a indiqué une pareille condition parmi celles qui étaient exigées pour la constitution d'un nouvel Etat. Si la Serbie, le Monténégro et la Roumanie réunissent les éléments essentiels qui font les Etats souverains, ils doivent être reconnus comme tels, quelle que soit leur manière de voir en ce qui touche la liberté religieuse, l'accessibilité des habitants aux fonctions publiques, etc... » (14).

Quoiqu'il en soit, nous avons vu que le dogme

(14) Renault. Introduction à l'étude du droit international, page 23.

de la non-intervention n'a pas empêché les Puissances européennes de pratiquer constamment l'intervention, si bien que le XIX^e siècle a pu être appelé « le siècle de l'intervention ». Mais tout en pratiquant ainsi l'intervention, « l'Europe se garde bien de la poser comme un droit, dont les traités positifs ne seraient qu'une application extérieure, elle continue à n'y voir qu'une regrettable anomalie imposée par la force des choses, une exception à un principe certain qu'il faut maintenir même à l'encontre des faits » (15). On se rend excellemment compte de cet état d'opinion lorsqu'on lit les traités de Droit international de cette époque. Nous nous en voudrions de ne pas citer un échantillon de cet état d'esprit emprunté au précis du droit des gens de Funk-Brentano et Sorel : « Quand on parle du droit d'intervention, écrivent ces deux auteurs, soit pour le revendiquer, soit pour le contester, on abuse du mot droit et l'on se méprend sur le sens qu'il convient d'y attacher dans les relations des Etats... Le respect des devoirs, des droits et des intérêts respectifs des Etats est le fondement du droit des gens en temps de paix. Les actes qui sont dans la coutume des Etats, mais qui ne reposent pas sur ce fondement, sont des faits politiques qui résultent de la souveraineté des Etats, ils ne sont pas des droits : telle est l'intervention » (16). Il est évident que de

(15) Le Fur. Philosophie du droit international, page 590, R.G.D.I.P., année 1921.

(16) Funk-Brentano et Sorel. Précis de Droit des gens, page 216.

pareilles théories n'ont pu trouver du crédit que parce qu'elles répondaient à l'état général du droit de leur époque.

Mais il arriva un moment où, les restrictions à l'indépendance et à l'égalité des Etats devenant de plus en plus nombreuses et de plus en plus larges, on s'aperçut que les théories dont nous venons de donner un aperçu n'étaient plus conforme à la réalité des faits. C'est alors que commence à se manifester un revirement de la doctrine dans la matière de l'intervention d'humanité : Ce revirement a marqué le début d'une longue évolution dans la doctrine du droit des gens, évolution qui se poursuit encore de nos jours et qui tend à faire dans le droit des gens moderne, une place de plus en plus grande à ces droits dits « droits de l'Humanité ». Cette évolution a été préparée par des auteurs qui sont des non-interventionnistes résolus et qui pourtant admettent l'intervention au nom de l'Humanité. Tel est par exemple Fiore qui a écrit dans son traité : « Tous les droits qu'une Nation peut être appelée à défendre elle-même, elle le peut aussi par l'aide d'une autre Nation appelée à intervenir. Celle-ci interviendrait à bon droit car il s'agirait de défendre les droits de l'humanité violés ».

Mais c'est à propos précisément de l'intervention des grandes Puissances dans le Proche-Orient que va être pour la première fois clairement formulée cette thèse que les traités positifs ne font pas naître par eux-mêmes le droit à l'intervention, mais

qu'ils ne sont que des actes administratifs d'une loi supérieure à la volonté des Etats, d'une loi « qui a ses racines profondes dans la nature de la société internationale ou plutôt de toute société et dont le concert des grandes Puissances est l'organe et le dépositaire ». Cette conception d'un droit supérieur de l'humanité fut mise en avant par les auteurs pour étayer l'interprétation déjà assez large de l'article 9 du Traité de Paris dont nous avons dit toute l'ambiguïté. Pris à la lettre en effet, cet article n'aurait pas suffi à légitimer l'intervention européenne si l'on n'avait pas cherché à cette intervention une cause justificative plus haute et moins formelle. L'auteur qui émit alors cette théorie fut Rolin — Jacquemyns dans un article célèbre de la Revue générale de droit international public, où il écrivait entre autres : « La légitimité de l'action des grandes Puissances ne se fonde pas sur une loi écrite, à moins que l'on invoque comme telle le texte des traités où cette action s'est manifestée, par exemple de ceux qui sont relatifs à la création du royaume de Grèce, à celle du royaume de Belgique, ou du traité de Paris de 1856 et de tous ceux qui l'ont modifié ou complété. Mais ce serait à tort que l'on considérerait ces actes comme faisant naître un droit, dont ils ne sont que la manifestation extérieure » (17). A la même époque, Arntz exprimait une théorie ana-

(17) Rolin-Jacquemyns. Le droit international et la question d'Orient. R.D.I.L.C., année 1876, page 368.

logue : « Quelque respectables que soient les droits de souveraineté et d'indépendance des Etats, il y a quelque chose de plus respectable encore, c'est le droit de l'humanité ou de la société humaine qui ne doit pas être outragé. De même que dans l'Etat la liberté de l'individu est restreinte et doit être restreinte par le Droit et par les mœurs de la société, de même la liberté individuelle des Etats doit être ilimitée par les droits de la société humaine » (18).

Les opinions que nous venons de citer ont été visiblement inspirées à leurs auteurs par les préoccupations que faisaient naître dans les esprits les événements qui venaient de se dérouler dans les Balkans. Par suite, elles se ressentent un peu de ces préoccupations : on sent que ce sont des thèses ad hoc formulées à propos d'un cas concret et n'offrant pas ce caractère de généralité et d'abstraction, qui est celui des doctrines véritablement scientifiques. Mais, pris en soi, le fondement de ces théories était juste ; c'est en conservant ce fondement mais en en systématisant davantage les conséquences et en englobant cette conception dans son cadre logique plus vaste, qu'on est arrivé, surtout dans la doctrine française, à formuler une théorie de l'intervention au nom des droits de l'Humanité.

Le premier qui ait ainsi systématisé les théories vagues et circonstanciées de ses devanciers fut M.

(18) Arntz. Lettre à M. Rolin-Jacquemyns. R.D.I.L.C., année 1876, pages 670 et suiv.

Antoine Pillet. C'est dans un article paru en 1894 et intitulé « Le Droit international public » que M. Pillet a fait connaître son système. M. Pillet commence par distinguer trois formes de sociétés, une société nationale, une société internationale et enfin « la grande association que forment les membres du genre humain ». A ces trois formes de société, M. Pillet fait correspondre trois sortes de droits différents : le droit national, le droit international et le droit commun de l'Humanité. Ce « droit commun de l'Humanité » est la pièce maîtresse du système ; c'est la contribution vraiment neuve que Pillet apporte au droit des gens de son époque. Il convient donc de citer la définition qu'il en donne : « Lorsque nous nous demandons s'il existe un droit proprement humain, nous entendons parler d'un ensemble de principes obligatoires qui trouve dans la seule qualité d'homme une cause suffisante d'application, d'un droit dont l'observation puisse être réclamée de chacun, Etat ou individu, et imposée à chacun, qui pénètre de son irrésistible influence les sociétés particulières et qui étend cette même influence en dehors de toute société sur la zone encore trop vaste où l'humanité est demeurée de nos jours dans un état de barbarie, d'un droit qui serait à la fois universel et supérieur à tous les autres (19).

Ce concept « d'une règle supérieure à toutes les

(19) Pillet. Le droit international public. R.G.D.I.P., année 1894 et Mélanges Antoine Pillet, t. I, p. 244.

législations positives » nous reporte loin en arrière, au « droit naturel » de Grotius et de ses successeurs, dont nous avons parlé dans notre chapitre premier. C'est pour éviter toute confusion que, il le dit lui-même, M. Pillet a employé cette dénomination de « droit commun de l'Humanité ». M. Pillet a bien fait de distinguer son droit humain du droit naturel. Nous avons vu que le droit naturel touche à la morale autant qu'au droit, que c'est plutôt un idéal à la réalisation duquel doivent tendre toutes les législations positives plutôt qu'une règle véritablement impérative de droit. D'ailleurs, le vague, le manque de précision qui caractérisent ces théories, ne permettent pas d'en tirer la moindre utilité dans le domaine des faits. C'est ainsi qu'on ne saurait s'autoriser des noms de Grotius, de Vattel, de Bacon, de Puffendorf, pour trouver une justification doctrinale de l'intervention d'humanité puisque les exemples qu'ils donnent sont si vagues, si peu probants et si pleins de réminiscences de l'Antiquité, que leurs idées là-dessus sont loin de correspondre à nos préoccupations présentes.

Tout autre est le droit humain de notre auteur. M. Pillet insiste particulièrement sur le caractère de nécessité et d'obligation de ce droit, qui seul peut en faire une règle juridique. Le droit humain, d'après lui, est supérieur au droit national et au droit international qu'il conditionne. Il domine et pénètre de son influence les législations particulières et s'impose à tous les individus, gouvernants comme gou-

vernés. « Dans le Droit intérieur de chaque Etat, écrit M. Pillet, l'on fait une place particulière à un certain groupe de droits, que l'on appelle volontiers, pour les distinguer : droits publics de l'individu. Si grande que soit la liberté d'une législation, on ne concevrait pas qu'elle ne s'inclinât devant eux ; parfois la loi elle-même les place au fronton de cet édifice, comme le fit l'Assemblée législative dans sa célèbre déclaration des droits de l'homme. Tout cela est juste, c'est l'hommage que doit tout Etat au Droit commun de l'humanité. Et, dans le domaine des relations internationales, cette même idée de respect se fait jour invinciblement, dût-elle pour cela écarter violemment les principes des plus certains du Droit des gens. Pour n'en citer qu'un exemple, l'Europe, on le sait, n'est jamais restée sourde aux réclamations des sujets chrétiens de la Porte. Ses interventions successives eurent sans doute aussi le plus souvent des motifs d'ordre politique, mais le choix de cette raison ou de ce prétexte d'intervention ne prouve-t-il pas péremptoirement que, dans l'opinion commune, la protection des droits primordiaux de l'homme est une fonction sacrée et que ne doit pas arrêter même la considération de l'indépendance respective des Etats » (20).

La théorie de M. Pillet est remarquable, elle serre la vérité de très près et pourtant, on peut lui

(20) Pillet. Le Droit international public. R.G.D.I.P., année 1894 (Mélanges Antoine Pillet, t. I, pp. 252-253).

reprocher de rester un peu à la surface des choses. Reconnaisant l'existence d'une loi supérieure aux législations positives et la subordination de celles-ci à celles-là, elle ne parvient cependant pas à nous montrer quelle est cette loi. Cela tient sans doute à ce que la théorie de M. Pillet est trop strictement juridique et qu'elle manque d'un arrière-fonds philosophique. Pourtant à peu près à la même époque, un autre auteur, M. Brocher de La Fléchère, professeur à la Faculté de Genève, avait eu l'intuition de cette loi, dont l'expression manque si fâcheusement à la théorie de M. Pillet. Il lui a donné son vrai nom dans un article paru dans la Revue générale de droit international public, de 1894 : c'est la loi de la solidarité. « L'essence de la société, écrivait cet auteur, c'est la solidarité. Le principe de non-intervention ne peut avoir de valeur absolue. Le monde est à l'humanité qui laisse les divers peuples s'en répartir la jouissance : ce partage doit se faire dans l'intérêt de tous et non des intérêts immédiats seulement ». Malheureusement les développements que Brocher de la Fléchère consacre à cette idée sont trop brefs et trop schématiques pour que nous puissions nous y étendre davantage. Nous avons hâte d'ailleurs d'arriver à la doctrine qui a révolutionné la science du droit public contemporain, doctrine dont nous avons déjà longuement parlé dans notre précédent chapitre, et à laquelle nous devons revenir : la doctrine de Duguit.

On ne trouve pas dans l'œuvre de Duguit une

théorie proprement dite de l'intervention, mais celle-ci découle tout naturellement de l'ensemble de la doctrine de Duguit. Nous avons vu que M. Duguit fonde tout son système juridique sur une base moniste : la solidarité sociale. En prenant pour base cette grande loi de la solidarité qui a été à peine entrevue par Brocher de la Fléchère, l'intervention pour raison d'humanité trouve aisément et tout naturellement sa justification. M. Duguit s'en prend aux dogmes classiques que l'on trouve dans les conceptions « subjectivistes du Droit : l'égalité, l'indépendance des Etats, le principe de non-intervention sont des formules périmées dont n'a pas à tenir compte la conception objectiviste qui est sienne. En réalité d'après lui, il faut distinguer entre les intérêts protégés par le Droit international. Sont-ce des intérêts nationaux ou étatiques qu'il s'agit de protéger ? Alors les règles traditionnelles d'indépendance, d'égalité des Etats et de non-intervention trouvent tout naturellement leur application. Dans ce domaine, la compétence de l'Etat n'a pour unique limite, en dehors des traités, que la compétence correspondante des autres Etats dans les mêmes domaines. S'agit-il au contraire des intérêts de la communauté internationale, alors ce sont des principes tout autres qui s'imposent : au lieu de l'indépendance, c'est l'interdépendance, la collaboration qui est la règle : les Etats subissent toutes les restrictions à leur dépendance qui sont nécessaires à la protection de ces intérêts. L'intervention de-

vient en quelque sorte la sanction de cette protection.

M. Rougier a montré tous les liens qui rattachent le système de Duguit à la théorie de Pillet et, qu'en somme, le Droit humain de ce dernier n'est que l'expression, l'émanation de la solidarité sociale de Duguit. La conception d'un droit de l'humanité s'affirmait donc chaque jour davantage, grâce aux efforts conjugués de tous ces auteurs que nous venons de citer. Restait seulement à déterminer le contenu de ce Droit. Il était de première importance, en effet, de bien délimiter un Droit d'un caractère aussi universel, aussi général et aussi impératif. Cette délimitation a été faite par M. Rougier dans un remarquable article paru en 1910 dans la Revue générale de droit international Public et intitulé : « la théorie de l'intervention d'humanité ». Cet article est extrêmement intéressant parce qu'il nous fait saisir ce qu'on entendrait par « droits de l'Humanité » à cette époque. Nous allons voir que cette notion dans la théorie de M. Rougier, est assez restreinte.

M. Rougier commence par dénier le caractère de droits de l'humanité aux droits civils et aux droits politiques » qui sont concédés aux individus par le Souverain et déterminés pour chaque Nation par son législateur particulier » : « Ce sont donc, écrit M. Rougier, des droits qui appartiennent exclusivement à la compétence exclusive de l'Etat et vis-à-vis desquels la Souveraineté de l'Etat ne saurait

souffrir aucune entaille ». — « Les Puissances, continue Rougier, ne sauraient intervenir auprès d'un Gouvernement pour obtenir la reconnaissance et le respect des droits civils et politiques et faveur des citoyens, tels qu'une capacité électorale ou une nationalité déterminée, une certaine organisation de la propriété ou de l'impôt » (21). Se basant sur cette distinction, M. Rougier critique l'intervention de la Roumanie auprès des gouvernements turc et grec en 1905 dans le but de faire obtenir la nationalité roumaine aux Koutzo-Valaques, sujets grecs ou ottomans. De même il critique l'intervention, en 1902, des Etats-Unis en faveur des Israélites de Roumanie, parce que le Gouvernement américain a invoqué à ce propos « les incapacités politiques des juifs en Roumanie, leur exclusion des emplois publics et des professions libérales, la limitation de leurs droits civils et l'imposition sur eux de taxes extraordinaires ». Selon M. Rougier, il faudrait distinguer soigneusement les droits de l'homme de ceux du citoyen. Ainsi, par exemple, d'après lui, l'égalité n'est point « une prérogative inhérente à la qualité de l'homme » mais c'est plutôt « une concession du législateur ». D'ailleurs M. Rougier poursuivant son argumentation, constate qu'il est certaines sociétés où l'inégalité est la règle mais que

(21) Rougier. La théorie de l'intervention d'humanité. R.G.D.I.P., année 1910, page 515 et suiv.

cette inégalité, tant qu'elle ne dégénère pas en oppression « n'est point attentatoire aux droits de l'humanité ». En définitive, les « droits de l'humanité » se réduisent dans la théorie de Rougier, à trois. Ce sont : le droit à la vie, le droit à la liberté et le droit à la légalité.

Au terme de cette longue étude, il convient de jeter un regard en arrière, afin de pouvoir mesurer toute l'étendue des progrès qu'a faits, dans la doctrine du droit international, l'idée d'une reconnaissance générale des droits de l'humanité. Nous avons vu comment ce travail doctrinal a été précédé par une lente, timide mais en même temps tenace affirmation de ces mêmes droits sur le terrain des relations internationales. Nous verrons, dans notre chapitre suivant, dans quelle mesure ces échafaudages doctrinaux ont, à leur tour, pu influencer sur la solution des grands problèmes qui se sont posés devant les négociateurs des traités de paix qui ont mis fin au dernier conflit mondial.

CHAPITRE III

DE LA SOCIÉTÉ DES ÉTATS A LA SOCIÉTÉ DES NATIONS L'ESPRIT DES TRAITÉS DE 1919-20

Dans notre précédent chapitre, nous avons examiné la façon dont la protection des droits de l'Humanité a été assurée dans cette société internationale si primitivement organisée, qu'on a appelé la Société des Etats. Au cours de cet examen, nous n'avons formulé aucune appréciation critique sur le procédé suivi par les Puissances du Concert européen en la matière. A présent, il convient de rechercher qu'elle est l'impression d'ensemble qui se dégage de cette longue pratique des « interventions d'Humanité » afin de mieux distinguer ce qui, dans la solution des traités de 1919-20 au problème des minorités, représente l'apport du passé, de ce qui est vraiment neuf et original dans cette solution.

Et d'abord, il nous faut examiner en soi ce Concert européen, pour pouvoir mieux juger son action dans le domaine de la protection des minorités. Le Concert européen n'a jamais été une institution régulièrement organisée, il n'a jamais eu aucune fixité

dans sa composition, qui a souvent varié au cours des années. Néanmoins, il a été un essai, timide encore évidemment, d'organisation internationale au milieu de cette anarchie de souverainetés qui caractérise le xix^e siècle. A ce titre, on a pu lui rendre cette justice qu'il a beaucoup fait pour « sauvegarder la paix et les intérêts de l'Europe ». Nous avons vu quelle fut son activité dans la défense des droits de l'Humanité violés dans le Proche-Orient. Nous avons vu aussi que, dans l'exercice de cette activité, le Concert européen a largement pratiqué l'intervention dans les affaires intérieures des Etats.

Avant d'essayer de porter un jugement sur cette pratique de l'intervention collective du Concert européen, il convient de remarquer que cette pratique s'est d'abord présentée sous forme d'intervention isolée d'une seule Puissance, avant de revêtir le caractère collectif. Nous avons déjà dit ce que nous pensions de ces deux formes de l'intervention d'Humanité. L'intervention isolée d'une Puissance a presque toujours, à son origine, des motifs d'intérêt égoïste peu avouables. Tel a été souvent le cas des interventions de la Russie dans l'Empire ottoman. De même l'intervention américaine en faveur des Juifs roumains en 1902, si elle a été basée sur des motifs d'Humanité, fut surtout déterminée par le préjudice que causait aux Etats-Unis l'afflux sur son territoire de milliers de Juifs roumains persécutés. Ces interventions ont eu souvent d'ailleurs, des effets déplorables pour les pays qui en furent l'objet. C'est en évoquant

ces réminiscences historiques que M. Bratiano, le Président du Conseil roumain, pouvait dire, à la Conférence de la Paix, le 3 mars 1919 : « Les Russes sont intervenus dans la politique de la Turquie sous la forme cependant la plus sympathique, celle de la protection des chrétiens, et le résultat, pour la Turquie, a été sa dissolution. »

L'intervention collective offre, évidemment plus de garanties; la rivalité des Puissances intervenantes maintient entre elles un certain équilibre, empêchant l'une quelconque parmi les Puissances d'acquérir la prédominance sur les autres. Cependant les interventions d'humanité du Concert européen dans le Proche-Orient sont loin d'avoir réalisé une protection internationale des droits de l'homme en lui donnant ce caractère universel et général, que lui attribue la doctrine des auteurs. Il en faut chercher la raison dans ce fait que l'inégalité a été à la base même des relations entre les grandes Puissances du Concert et les autres Etats. Cette même inégalité se marquait aussi entre ces Etats qui n'ont jamais été l'objet d'un traitement égal de la part des grandes Puissances. Nous savons, par exemple, que cela a été une pratique constamment suivie par les Puissances au cours du xix^e siècle de subordonner la reconnaissance de chaque Etat qui se détachait de l'Empire ottoman à certaines conditions, de tolérance religieuse et d'égalité civile. Pourtant, à la même époque, d'autres Etats naissaient ou s'agrandissaient dans l'Europe occidentale, sans que jamais on ne subordonnât leur

reconnaissance à aucune condition de ce genre. Une exception remarquable nous est cependant fournie par le Protocole par lequel les quatre Puissances alliées — la Grande-Bretagne, la Russie, la Prusse, l'Autriche — reconnurent, en 1814, la réunion de la Belgique à la Hollande. L'article II de ce Protocole dit en effet ceci : « Il ne sera rien innové aux articles de cette constitution qui assurent à tous les cultes une protection et une faveur égales et garantissent l'admission de tous les citoyens quelle que soit leur croyance religieuse, aux emplois et offices publics. » Cette inégalité n'a pas manqué d'être douloureusement ressentie par les petits Etats. Elle l'a été d'autant plus que les grandes Puissances, qui prétendaient leur imposer ainsi l'observation des principes humanitaires, n'étaient elles-mêmes pas parfaitement en règle avec ces principes. C'est ainsi, par exemple, que les Puissances réunies au Congrès de Berlin ont fait assurer par les Etats chrétiens des Balkans, certaines obligations en faveur des Juifs, alors que nous savons très bien qu'au moins l'une de ces Puissances, la Russie, pratiquait la politique la plus antilibérale à l'égard de la minorité israélite qu'elle contenait. Cette situation n'a pas manqué d'engendrer chez les Etats soumis aux prescriptions du traité de Berlin, un sentiment légitime de révolte. On trouve une expression de ce sentiment dans une note circulaire du 27 juin 1875 que le gouvernement roumain adressa à ses agents à l'étranger : « l'Europe supporte sans protester dans plusieurs de ses

Etats plus importants, plus développés, plus anciens dans la civilisation que nous, des exclusions positivement religieuses et bien autrement graves que celles qui existent chez nous. » Ce vice très grave que l'on trouve à la base même de l'action des grandes Puissances va avoir pour conséquence que les Etats obligés par ces traités vont faire tout leur possible pour éluder les obligations contractées. Ce sera pour eux la meilleure manière d'affirmer leur indépendance et leur droit à l'égalité. La façon dont la Roumanie a rempli les obligations par elle contractées au traité de Berlin est, à ce point de vue, caractéristique. D'une façon générale, on peut dire que tous ces défauts ont fait juger sans aucune aménité l'intervention d'humanité pratiquée par les Puissances du Concert européen, par presque toute la doctrine contemporaine : « C'est sans doute, au moins en partie, écrit M. Dupuis, en raison des contradictions, des incohérences, ou des alliages suspects avec des ambitions très peu désintéressées que l'intervention pour raison d'humanité a été considérée par la doctrine, avec moins de bienveillance qu'elle n'en mérite en elle-même (1).

C'est dans un tout autre état d'esprit que le problème va être abordé par les négociateurs des traités qui ont mis fin à la grande guerre. D'abord, l'idée d'une reconnaissance générale des droits humains, avait, ainsi que nous l'avons vu, fait d'immenses pro-

(1) Dupuis. Le droit des gens et les Relations des grandes Puissances avec les autres Etats, page 390.

grès dans la Doctrine du Droit international. Ces progrès n'ont fait que s'accroître pendant la grande guerre, à mesure que celle-ci devenait, surtout après l'entrée en guerre des Etats-Unis, de plus en plus, une guerre du Droit contre la Force, une sorte de croisade pour la défense des grands principes de la Morale universelle outrageusement violés. La paix qui devait conclure une pareille guerre allait consacrer la victoire de ces grands principes au nom desquels on s'était battu. La Société des Nations, en particulier, devait réaliser les aspirations idéalistes de l'un des plus considérables parmi les hommes d'Etat de l'Entente, le Président Wilson. Il était tout naturel de songer à lui attribuer le soin d'une protection générale des droits internationaux de l'homme, protection qu'avait si imparfaitement assurée l'ancien Concert des Puissances.

De fait, on trouve de nombreuses suggestions dans ce sens dans les brochures multiples d'inspiration anglo-saxonne qui furent publiées alors et qui contiennent des vues théoriques ou pratiques sur la future Ligue des Nations. C'est ainsi que l'on rencontre dans une brochure parue en 1917 « A League of Nations » de H. N. Brailsdorf, parmi les propositions que l'auteur a placées à la fin de son ouvrage, celle-ci « que chaque adhérent à la Société des Nations doit accepter de respecter la liberté culturelle des minorités nationales (2). » De même, dans une autre bro-

(2) H. N. Brailsdorf ; « A league of Nations (1917) cité

chure, due au général Smuts, qui devait représenter l'Afrique du Sud à la Conférence de la Paix, brochure intitulée : « The league of Nations, a pratical suggestion », se trouvent cités, parmi les principes qui doivent fonder la paix : « Le principe des nationalités contenant les idées de liberté et égalité politique; le principe d'autonomie, qui est celui des nationalités appliqué à des peuples n'étant pas encore aptes à mener une vie d'Etat complètement indépendante; le principe de la décentralisation politique qui empêche la nationalité la plus forte d'anéantir l'autonomie plus faible (3). » Ces suggestions, malgré l'importance des personnalités dont elles émanaient, sont des suggestions théoriques. Elles n'ont influencé que médiatement et comme par incidence les auteurs des « drafts » successifs de la future société dans leur travail d'élaboration. Il en a été tout autrement des suggestions contenues dans le rapport intitulé : « Problèmes relatifs à la Société des Nations » que M. Max Huber, conseiller juridique du département politique suisse rédigea pour servir de base de discussion à la Commission consultative suisse, chargée de l'élaboration du projet suisse du Pacte. C'est donc ce rapport qui a directement inspiré le projet suisse

par Florence Wilson — The origin of the league covenant — page 167.

Cf. Feinberg. — La Question des minorités à la Conférence de la Paix, pp. 45 et suiv.

(3) J. C. Smuts — The league of Nations — A pratical suggestion, p. 26, 28, 29.

du Pacte de la Société, où l'on trouve la proposition d'une déclaration solennelle à faire par tous les Etats et constituant en ce que l'égalité civile et politique, la liberté de conscience et le libre usage des langues nationales, doivent être garantis à tous.

Pourtant, malgré ce fort courant d'opinion, on ne trouve pas trace de ces préoccupations dans le projet anglais du Pacte dû à Sir Walter Phillimore, ni dans le premier projet que Wilson établit en Amérique en décembre 1918. Ce n'est que dans le deuxième projet de Wilson de janvier 1919 que l'on peut lire un article VI ainsi conçu: « La Société des Nations demande à tous les nouveaux Etats, comme condition préalable à leur reconnaissance comme Etat indépendants ou autonomes de s'engager à accorder à toutes les minorités de race ou de nationalité, dans leurs juridictions respectives, exactement les mêmes traitements et sécurité qu'ils accordent à la majorité de race ou de nationalité de leur peuple. » La plupart des auteurs sont d'avis que cet article fut inséré grâce à certaines influences israélites dont l'action s'est fait fortement sentir, en bien des occasions, sur le Président Wilson. Ce qui donne du poids à cette opinion, c'est que l'article en question ne parle que des minorités « ethniques ou nationales » et l'on sait que les Juifs entendaient être reconnus comme une minorité nationale par la Conférence et non plus comme une minorité religieuse. Enfin et surtout, l'absence totale de généralité de la stipulation contenue dans cet article semble bien démontrer qu'il ne tire pas son ori-

gine d'une conception abstraite et *a priori*, mais bien plutôt que cette origine est circonstancielle. Ce vice initial fut bien senti par ceux de ses amis et collaborateurs auxquels Wilson soumit son projet. En particulier, M. David Hunter Miller, le jurisconsulte de la délégation américaine, fut d'avis que l'article était incomplet et qu'il convenait de le compléter par des « stipulations plus détaillées variant pour chaque cas selon les conditions et cela, non seulement pour ce qui concerne les nouveaux Etats, mais aussi quant à quelques-uns des anciens ». Ces objections ont influé sur Wilson et l'ont amené à modifier sensiblement le dit article dans son troisième projet du Pacte. L'obligation que contenait l'ancien article 6 ne concernait que les Etats nouveaux; dans la nouvelle rédaction, elle devait être étendue « à tous les Etats qui solliciteraient leur admission au sein de la Société des Nations ».

On peut déjà mesurer, par cette extension, le progrès accompli d'une rédaction à l'autre. Mais ce progrès se marque surtout par l'insertion d'un autre article d'une portée bien plus grande que le précédent et qui, à la différence de celui-ci, était inspiré par les plus pures traditions idéalistes américaines, l'article VII, dont voici l'énoncé : « Reconnaissant dans la persécution et l'intolérance religieuses, une source féconde de guerres, les Puissances signataires du présent traité sont d'accord pour que la Société des Nations demande à tous les nouveaux Etats et à tous ceux qui solliciteront leur admission dans son

sein, la promesse qu'ils n'édicteront aucune loi interdisant ou entravant le libre exercice de la religion et qu'ils n'établiront aucune distinction ni en droit, ni en fait, à l'égard de ceux qui pratiquent une foi, religion ou croyance quelconque dont l'exercice n'est pas incompatible avec l'ordre et les principes publics de morale. » Ainsi rédigé, cet article constitue une ébauche d'un statut général des Droits de l'Homme, ce n'est qu'une ébauche parce qu'il n'y est parlé que de la liberté et de l'égalité religieuses.

Tels quels, cependant, ces deux articles, par le seul fait qu'ils eussent été insérés dans le Pacte de la Société des Nations, auraient constitué une obligation générale dotée d'une application universelle; de la sorte, ils auraient respecté cette égalité des Etats, base du nouvel ordre international, égalité qui est ce qui doit distinguer le plus la Société des Nations telle que la rêvait le Président Wilson, de l'ancienne Société des Etats, dont nous avons dit tous les vices. Aussi Wilson tenait-il beaucoup à ces deux articles de son projet. Cependant ce n'est pas ce projet qui servit de base de discussion à la Commission dite de la Société des Nations. On sait, en effet, que des divergences fondamentales s'élevèrent entre la délégation américaine et la délégation anglaise, laquelle avait exposé son point de vue sur la future Ligue des Nations, dans le projet du 20 janvier 1919, dû à Lord Robert Cecil. Parmi ces divergences, l'une portait précisément sur les articles VI et VII du projet américain. En vue d'aplanir ces difficultés, des conversa-

tions eurent lieu entre M. David Hunter Miller et Lord Robert Cecil. Elles aboutirent à la rédaction du projet Cecil-Miller du 27 janvier 1919. C'est dans ce projet que l'on aperçoit pour la première fois le travail de destruction que la délégation anglaise a fait subir aux projets américains. Si l'article VII qu'on va bientôt dénommer l'article religieux, subsiste, en revanche l'article VI du projet Wilson disparaît entièrement. Les raisons qui ont déterminé les Anglais à demander cette suppression, sont aisées à discerner : elles sont entrevues dans une lettre que M. Miller adressa, à ce propos, au Président Wilson. Les Anglais, en vérité, étaient résolument opposés à tout ce qui pût ressembler à un règlement général du problème des minorités ethniques. Ils considéraient une pareille idée comme absurde et, de plus, dangereuse, par la liaison qu'offrait le problème des minorités ethniques avec le problème colonial (4). C'est pourquoi leur désir exprès était de voir toutes cette ques-

(4) Ce point de vue se trouve nettement exprimé dans l'histoire de la Conférence de Paix de Paris de Temperly : « Tout homme ayant une idée quelconque de l'opinion publique en cette matière ne saurait admettre qu'une telle proposition eût pu avoir une chance quelconque d'être acceptée ou qu'il eût été sage d'insister là-dessus. Ce principe, une fois adopté, eût pu être interprété de telle façon que les nègres des Etats de l'Amérique du Sud se fussent trouvés placés sous la protection de la Société des Nations, on eût pu en faire application aux Basques en Espagne, aux Gallois et aux Irlandais (A history of the Peace Conference of Paris, Volume V, page 142).

tion strictement délimitée et sa solution étroitement rattachée au règlement des questions territoriales.

Quoiqu'il en soit, la clause concernant la liberté religieuse, figure seule dans le projet Hunt-Miller du 2 février 1919. Elle fait la matière de l'article 19 de ce projet qui est rédigé comme suit : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour ne faire aucune loi interdisant le libre exercice des cultes en y mettant entrave et de n'établir aucune distinction de droit et de fait à l'égard des personnes qui pratiqueraient une religion spéciale ou une croyance ne portant pas atteinte à l'ordre public ou aux principes publics de morale. » Nous savons que le Président Wilson était loin d'approuver entièrement la rédaction du projet Hunt-Miller : en particulier il ne se résignait pas facilement à abandonner l'article VI de son projet à lui, qui avait été supprimé dans la nouvelle rédaction. Il alla même jusqu'à rédiger un quatrième « draft » où les articles VI et VII étaient intégralement rétablis, ce qui prouve tout l'intérêt qu'il portait à ces deux articles.

C'est cependant le projet Hunt-Miller que discuta la Commission chargée d'élaborer le Pacte. A la sixième séance de la Conférence, du 8 février 1919, après la lecture de l'article 19, Lord Cecil proposa de substituer au texte primitif le suivant : « Les Hautes Parties contractantes, reconnaissant dans la persécution et l'intolérance religieuses des sources fertiles de guerre, sont d'accord pour déclarer que la Société des Nations a le droit de s'intéresser aux con-

ventions politiques qui en découlent et dans le cas où le Comité exécutif trouvera que la paix mondiale est menacée par l'action anti-libérale du gouvernement d'un Etat à l'égard de ceux qui confessent une foi, religion ou croyance quelconque, les Hautes Parties contractantes autorisent le Comité à faire des représentations ou à prendre des mesures qui mettent fin à l'abus en question. »

On voit toute l'importance du changement apporté par Lord Cecil à la rédaction première de l'article; il aboutit explicitement à conférer au Comité exécutif (ce qui sera appelé plus tard le Conseil de la Société des Nations) un droit d'intervention à l'égard de tout Etat qui pratiquerait une politique intolérante envers une minorité religieuse. A la septième séance de la Commission qui eut lieu le 10 février, le Comité de rédaction proposa à la Commission une rédaction de l'article 19 inspirée surtout par la proposition Cecil. C'est alors que le Président Wilson, craignant sans doute que la proposition radicale de Lord Cecil ne rencontrât partout que des résistances et ne fût échouer tout le projet, proposa un texte plus modéré, consistant en un simple engagement dépourvu de sanction: « Les Hautes Parties contractantes décident qu'elles ne permettront pas que leurs citoyens adhérents d'une foi, religion ou croyance quelconque qui ne porte pas atteinte à l'ordre ou aux mœurs publiques, soient pour cette raison inquiétés dans leur vie, leur liberté et leur poursuite au bonheur. » Pourtant, même sous cette nouvelle forme bien plus modérée,

nous allons voir que l'article 13 souleva bien des appréhensions. Sans doute, M. Léon Bourgeois appuya-t-il la proposition du Président Wilson arguant de ce fait que la substance en était déjà contenue dans le principe célèbre proclamé par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : « Nul ne peut être inquiété à raison de ses opinions ou de ses croyances. » Néanmoins, le Comité chargé de la rédaction définitive du projet, émit l'avis que, devant les difficultés et les complications rencontrées, il valait mieux supprimer l'article « religieux ». Si toutefois la Commission voulait à tout prix sauver le dit article, le Comité proposait alors le texte suivant : « Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour déclarer qu'aucune entrave n'interviendra dans le libre exercice de toute croyance, religion ou opinion dont la pratique n'est pas incompatible avec l'ordre public et les mœurs et que, dans leurs juridictions respectives, nul ne sera troublé dans sa vie, sa liberté ou sa poursuite au bonheur en raison de son adhésion à une telle croyance, religion ou opinion. »

A la séance de la Commission, en date du 3 février 1919, qui fut consacrée à une ultime discussion au sujet de l'article religieux, et dont le Président Wilson fut absent, le colonel House insista longuement sur l'importance que le Président attachait à l'adoption de cet article. Malgré cela, l'article en question ne rencontra que froideur auprès des Commissaires. Mais, ce qui le fit rejeter définitivement par la Commission ce fut l'amendement du délégué du Japon,

baron Makino, sur l'égalité des races. Le plénipotentiaire japonais, considérant les liens étroits qui rattachent les questions de religion aux questions de race, avait proposé d'adjoindre à l'article « religieux » un second alinéa, dont voici la teneur : « L'égalité des nations étant un principe fondamental de la Société des Nations, les Hautes Parties contractantes conviennent d'accorder, aussitôt que possible, à tous les étrangers, nationaux des Etats membres de la Société, un traitement juste et égal à tous les points de vue, sans faire aucune distinction en droit ou en fait, à raison de leur race ou de leur nationalité. » Après le rejet de l'article, le colonel House déclara bien « réserver le droit » du Président Wilson de revenir sur la décision prise. Mais le Président Wilson lui-même dut ratifier cette décision, de peur de faire rebondir la discussion au sujet du problème des races.

Nous savons que malgré ces précautions, la question fut de nouveau agitée à la Conférence et notamment à la séance de la Commission du 4 avril 1919. La délégation japonaise faisait, en effet, le plus grand cas de son amendement : forte de l'appui de toute l'opinion publique japonaise, elle menaçait même de désertier la Conférence si satisfaction ne lui était pas donnée. Cependant, la proposition japonaise ne fut pas tant combattue par les Américains, comme l'on pouvait s'y attendre, mais plutôt par les Anglais. Le porte-parole de ces derniers, Lord Robert Cecil, combattit avec vigueur la proposition japonaise, et, fait

curieux, il la combattit au nom de cette même souveraineté des Etats que vont tout à l'heure invoquer les délégués des pays obligés par les traités des minorités. A la vérité, cette tâche pesait un peu à Lord Cecil; ce n'est qu'à contre-cœur qu'il l'avait assumée, sur les instructions expresses de son gouvernement, et en ne se faisant guère d'illusions sur la valeur en droit de la thèse qu'il défendait. Les mêmes scrupules étaient ressentis par le Président Wilson qui, prévoyant les critiques qu'allait soulever le rejet de leur part de la proposition japonaise, y répondait d'avance, en déclarant, pour clore la discussion : « Je ne crois pas que quiconque soit porté à interpréter un jour le résultat de la discussion de ce soir comme un rejet de notre part du principe de l'égalité des nations. » L'histoire allait dire ce qu'il y avait de juste dans ces paroles de Wilson.

Quoiqu'il en soit, avec le rejet de la proposition japonaise, c'est la dernière tentative d'une solution générale des problèmes ethniques et minoritaires qui se trouve ainsi vouée à l'échec. Les généreuses et idéalistes conceptions du Président Wilson n'ont pas résisté à l'épreuve des difficultés de fait qu'on a suscitée à leur auteur. En vérité, si on ne trouve aucune trace dans le Pacte d'un statut général des droits des minorités, qui aurait été la seule solution logique et la stricte application des principes, c'est surtout parce que les Puissances qui ont eu la plus grande part dans l'élaboration du Pacte, n'étaient pas elles-mêmes en conformité avec ces principes et qu'elles ne voulaient

pas, en contractant des obligations en cette matière, s'imposer des limitations à leur souveraineté. Cette sévère constatation a été faite par tous les auteurs objectifs et impartiaux qui se sont intéressés au problème des minorités. « Il eut été logique, écrit entre autres M. William Martin, puisqu'on reconnaissait les dangers de l'existence des minorités, d'instituer un système général, incorporé au Pacte de la Société des Nations, et qui se fût appliqué également aux Etats anciens et aux Etats nouveaux, aux grands pays et aux petits. Il y a des minorités nationales aussi bien en Italie, en Allemagne, en Belgique, en Espagne que dans l'Europe orientale. Mais on n'a pas voulu aller jusque-là. Les vainqueurs de la guerre n'ont pas accepté de limitation de leur souveraineté (5). » En somme, on peut dire qu'il en a été du principe d'une reconnaissance générale des Droits de l'Homme comme de tant d'autres principes, sur lesquels les Alliés pensaient fonder le nouvel ordre des choses. Après les avoir proclamé hautement dans des déclarations retentissantes, ils ont dû renoncer à les appliquer, devant les imprévisibles difficultés que rencontrait cette application. « Les Puissances victorieuses, écrit quelque part M. Dupuis, ont eu le tort de lancer dans le monde ces formules explosives qui ne sont

(5) William Martin — Le Problème des Minorités (Correspondant du 25 janvier 1929 — page 170).

propres qu'à procurer des déceptions quand elles ne sont pas strictement appliquées (6).»

Après l'échec de ces diverses tentatives, la Conférence se désintéresse désormais un peu du problème des minorités; elle est tout•entière absorbée par l'élaboration du traité avec l'Allemagne, qui ne lui laisse guère de loisirs pour d'autres préoccupations. Un des délégués américains à la Conférence est même allé jusqu'à avouer que la question des minorités aurait pu être complètement omise d'être traitée, comme tant d'autres. Si cependant il n'en a pas été ainsi, si, même après l'échec d'une solution de principe, la Conférence a continué à s'occuper du problème des minorités, c'est surtout grâce à l'intervention d'un facteur, dont l'influence s'était déjà fait fortement sentir, à savoir l'action prépondérante exercée par les délégations juives qui se formèrent alors auprès de la Conférence. Les Juifs craignaient d'être les victimes de ce triomphe général des nationalités, qui allait être consacré par les traités de paix. Dénués de toute prétention territoriale, si on néglige le mouvement sioniste, ils visaient surtout à sauvegarder le maintien de leurs caractères ethniques spécifiques. Mais, en raison même de cette origine, la question semble au début strictement circonscrite. Elle ne devait concerner que le nouvel Etat polonais qui allait englober

(6) Charles Dupuis — La Politique internationale de l'Europe — Recueil de Cours de l'Institut des Hautes Etudes internationales, année 1931-32, page 225.

d'importantes minorités israélites. Par suite, le tout devait être réglé en quelques articles que les Alliés se proposaient d'insérer dans le Traité avec l'Allemagne, estimant qu'il serait plus facile d'imposer de pareilles stipulations à la Pologne avant sa reconnaissance comme nation indépendante qu'une fois cette reconnaissance accomplie. Mais comme le traité de paix devait être présenté à la délégation allemande le 7 mai et que la Commission des Nouveaux Etats et des Minorités avait été constituée le 1^{er} mai, on dut, pour hâter la besogne, se contenter d'insérer dans le traité avec l'Allemagne un article 93, qu'on considéra comme donnant carte blanche aux Alliés pour l'établissement d'un traité spécial relatif aux minorités. Et de fait, la dite Commission s'attela à la rédaction de ce traité. Alors commencèrent à lui arriver — comme par hasard — les plaintes des populations qui allaient passer sous une domination étrangère et qui craignaient déjà des représailles de la part de leurs nouveaux maîtres. Alors se prépare au sein de la Commission le grand travail d'élargissement, d'extension du projet primitif. Ce n'est plus seulement la protection des minorités juives qu'on entend imposer à la Pologne, mais celle de toutes ses minorités ethniques. Puis, se remémorant le précédent de 1878, et la pratique qu'il avait consacré de subordonner la reconnaissance des nouveaux Etats à certaines garanties d'égalité civile et de liberté religieuse, on passe de la Pologne à la Tchécoslovaquie, autre Etat nouvellement créé. Enfin pour des raisons particulières, on

assimile aux Etats nouveaux les Etats considérablement agrandis, comme la Roumanie, la Yougoslavie, et on ajoute finalement à ce nombre les Etats vaincus, à l'exception de l'Allemagne.

A ces extensions exorbitantes et successives des attributions primitives de la Commission, les Etats qu'on se propose d'assujettir aux traités dits « de minorités » vont répondre par une résistance acharnée. Cette résistance sera cependant graduée : elle sera plus ou moins forte de pays à pays. La Roumanie, dont le délégué M. Bratiano, va mener l'opposition des petits Etats aussi bien au sein de la Commission que dans les assemblées plénières de la Conférence, et la Pologne, seront les plus vigoureuses à défendre leurs points de vue : la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, surtout cette dernière, se montreront plus conciliantes. Cependant les unes et les autres, malgré des différences de degré dans la résistance, emploieront à peu près les mêmes arguments de droit pour leur défense. Aussi allons-nous examiner ces arguments dans leur ensemble et non pas en les analysant pays par pays. Celui qui revient inlassablement dans la bouche de tous les délégués des Etats minoritaires, c'est que de pareilles clauses constitueraient une grave atteinte à la souveraineté de leurs Etats. Nous avons vu que ces atteintes portées à cette souveraineté par la pratique dite des interventions d'Humanité, avaient été, du fait des abus commis dans cette pratique, sévèrement jugées par une grande partie de la doctrine. A leur tour, les représentants des Etats à

minorités vont avoir beau jeu pour rappeler ces précédents. Nous avons déjà dit comment M. Bratiano jugeait, à la Conférence, les interventions de la Russie dans le Proche-Orient, faisant ressortir toute l'influence dissolvante qu'elle avait eue sur l'Empire ottoman. Bien plus, la Pologne venait évoquer l'exemple de son propre passé, rappelant que ce sont les interventions russes en faveur des Ruthènes uniates et celles de la Prusse en faveur des luthériens de Thorn, qui ont été à l'origine de son démembrement. Ces atteintes à la souveraineté étatique devaient être d'autant plus durement ressenties par les Etats à minorités que, en un certain sens, elles constituaient une aggravation sensible sur tous ces précédents. Dans le passé, en effet, nous avons vu que cette protection était stipulée le plus souvent, à chaque nouveau remaniement territorial, par l'Etat qui allait perdre une partie de son territoire, en faveur de ses nationaux qui allaient passer sous une autre dénomination territoriale. Or, maintenant, il n'était pas question seulement de faire assumer par l'Etat des obligations en faveur de cette catégorie de sujets, mais encore en faveur de ses propres ressortissants. Malgré toutes ces considérations, les Etats minoritaires se rendaient bien compte que, dans le nouvel ordre international institué par la Société des Nations, ils devaient accepter certaines limitations à leur souveraineté. Mais, et ils insistaient fortement sur cette idée, ces limitations, pour être acceptées par tous, devaient être égales pour tous.

A tous ces arguments les Puissances alliées répondaient que, dans le régime prévu, la souveraineté des Etats ne serait nullement compromise, puisque la garantie de la protection projetée ne devait pas être assurée, comme par le passé, par une seule puissance isolée ou même par un Concert de puissances, ce qui aurait laissé la porte ouverte à tous les abus, mais par le Conseil de la future Société des Nations. Ensuite, les Puissances alliées faisaient valoir qu'il leur serait impossible d'accepter ces clauses pour elles-mêmes, qui devaient garantir le régime institué par les traités. Le fait d'assumer de pareilles obligations les aurait fait juge et partie dans la même cause.

Ces raisons ne suffirent pas à convaincre les délégués des Etats à minorités. Elles ne les convainquirent pas parce que, pour elles, le problème se posait sous un angle tout nouveau : celui de la réciprocité. Dans le même temps que la Pologne allait englober d'importantes minorités allemandes, des minorités polonaises moins nombreuses, il est vrai, mais dont le nombre allait s'accroître du fait du partage de la Haute-Silésie, allaient demeurer sous la domination de l'Allemagne. De même, l'Italie allait englober, dans ses agrandissements territoriaux, de 600 à 700.000 Yougoslaves et 250.000 Autrichiens. Il eut été injuste d'imposer des stipulations en faveur des minorités allemandes ou italiennes à la Pologne, à l'Autriche et à la Yougoslavie, sans garantir à ces Etats un traitement réciproque pour leurs minorités ethniques contenues en Allemagne et en Italie. La justesse de cette

objection a été reconnue même par les auteurs anglo-saxons les plus hostiles à un règlement général, à un règlement de principe du problème des minorités. Nous trouvons, par exemple, sous la plume de M. Leslie Buell l'appréciation critique suivante : « Il est manifestement impossible de placer les Indiens et les Asiatiques des Dominions britanniques ou les nègres et les Japonais des Etats-Unis sous une protection internationale. Si l'application des obligations minoritaires est suspendue jusqu'à ce qu'elle devienne universelle, il est certain qu'elle ne sera jamais appliquée... Néanmoins, il est manifestement incorrect, par exemple, d'obliger la Yougoslavie, à protéger les minorités italiennes sans placer l'Italie sous une obligation analogue envers les minorités yougoslaves (7). »

Présentée sous cette face, l'argumentation des Etats minoritaires embarrassait visiblement les Alliés. Encore, pour l'Italie, ils pouvaient répliquer que les traditions libérales de ce pays étaient le meilleur gage que ses minorités seraient bien traitées. Mais cet argument ne valait rien pour l'Allemagne dont la politique d'assimilation forcée pratiquée avant la guerre envers les Polonais, les Danois et les Alsaciens-Lorrains était encore présente dans toutes les mémoires. Si on ajoute que l'Allemagne était un pays vaincu et que tous les autres pays vaincus avaient été astreints à un

(7) Raymond Leslie Buell — The Protection of Minorités — International Conciliation — Carnegie Endowment — année 1925, page 361.

régime de protection de leurs minorités, il eût été tout naturel d'appliquer aussi ce régime à l'Allemagne. Pourtant les Alliés ont reculé devant cette conséquence logique de leur système. A ce propos, on a invoqué la solidarité qui unit les grandes puissances. Pour nous, il nous paraît plus vraisemblable de croire que ce qui a déterminé ici la conduite des Alliés, c'est la crainte qu'en appliquant à l'Allemagne un régime de protection des minorités, ils ne fussent obligés d'accepter un pareil régime pour eux-mêmes (8). On sait que finalement l'Allemagne a pris un simple engagement moral, unilatéral et dénué de toute sanction, par une note datée du 23 mai 1919 et dont les Alliés se sont contentés de prendre acte. L'absence d'une obligation positive de l'Allemagne en matière de protection des minorités ne s'est fait sentir qu'un peu plus tard, lors du partage de la Haute-Silésie. Pour y suppléer les deux Etats intéressés, l'Allemagne et la Pologne ont dû conclure, sous les auspices de la Société des Nations, une convention spéciale concernant leurs minorités.

On peut considérer de même que l'Italie a aussi assumé une sorte d'engagement moral, si l'on inter-

(8) C'est aussi l'opinion de l'auteur du chapitre consacré aux minorités dans « A history of the Peace Conference de Temperley », telle qu'elle est exprimée à la page 142 du vol. V de cet ouvrage : « The ultimate truth is this. If the principle of these Treaties had been applied to Germany, it would have been very difficult eventually to refuse a demand that it should be applied universally to all established states ».

prête ainsi les déclarations qui furent faites alors devant le Parlement italien, déclarations qui furent officiellement portées à la connaissance de la délégation autrichienne par les Alliés. Voici, par exemple, celle que faisait le Président du Conseil, M. Tittoni, devant le Parlement, le 27 septembre 1919 : « Par différentes stipulations, insérées dans les traités de paix, la Pologne, la Tchécoslovaquie, la Roumanie et la Serbie ont été astreintes à respecter la langue, la religion, la culture et toutes les libres institutions des minorités nationales et il est absolument essentiel que ces stipulations soient strictement et légalement observées. »

« Comme les autres grandes puissances, l'Italie n'est tenue par aucune disposition juridique à observer ces conditions, mais, à mon avis, en raison des traditions libérales qui sont sa gloire et son privilège, il y a pour elle une haute obligation morale à agir de même. »

« Les peuples de nationalité différente qui nous sont unis, doivent savoir que toute idée d'oppression ou de dénationalisation nous est étrangère, que leur langue et leurs institutions culturelles seront respectées et que leurs fonctionnaires administratifs jouiront de tous les privilèges, résultant de notre législation libérale et démocratique. »

Ces derniers mots nous font entrevoir ce qui a été la pièce maîtresse de l'argumentation des Alliés : c'est cette idée, maintes et maintes fois exprimée par eux, que les garanties constitutionnelles prévues par les

Constitutions de la plupart des Etats occidentaux étaient, pour les minorités de ces Etats, le meilleur gage qu'elles seraient bien traitées. Sur ce terrain, les Etats soumis aux obligations minoritaires avaient beau jeu pour répondre qu'eux aussi allaient dans leurs constitutions, accorder à leurs minorités, les droits les plus étendus. M. Paderewski, en particulier, porta à la connaissance de la Conférence que la Diète préparait toute une série de lois en faveur des minorités de Pologne. Bien plus, M. Pachitch, le délégué de l'Etat serbo-croate-slovène, dans une lettre à M. Clemenceau avança que la liberté de conscience était déjà reconnue dans la Serbie d'avant-guerre par la Constitution serbe de 1903 et qu'en particulier les Musulmans jouissaient de la plus grande liberté dans l'exercice de leur religion en vertu du traité du 1^{er} mars 1913 signé avec la Turquie, consécutivement aux guerres balkaniques. Des déclarations analogues furent faites par les délégués tchèque et roumain. Ces assurances réitérées d'un traitement équitable des minorités par les législations internes des pays minoritaires, n'ont trouvé aucun crédit auprès des Alliés. En fait, il est avéré aujourd'hui, qu'un véritable régime de protection des minorités ne saurait se concevoir que sous la sauvegarde d'une garantie internationale. L'exemple de l'Italie est, à ce point de vue, caractéristique. Malgré tous les engagements moraux pris par cet Etat en 1919, malgré toutes les promesses solennelles faites aux Alliés, personne n'ignore que le gouvernement italien pratique à

l'égard de ses minorités ethniques, surtout depuis l'avènement du fascisme, une politique dont le moins qu'on puisse dire, c'est qu'elle n'est nullement conforme aux grands principes d'humanité que doit suivre tout Etat civilisé ou qui se prétend tel. Il est certain que si les Alliés avaient mis à la charge de tous les Etats, grands ou petits, une obligation générale concernant leurs minorités ethniques et nationales, de tels problèmes, comme celui du traitement des minorités slaves et germaniques de l'Italie, ne se poseraient pas.

Les raisons qui ont déterminé les Alliés à adopter ainsi un système de protection des minorités régional, puisqu'il n'est applicable qu'à certains Etats seulement, se trouvent exposées dans la lettre de M. Clemenceau à M. Paderewski accompagnant le traité des minorités avec la Pologne et dans le discours prononcé par le Président Wilson à la séance plénière de la Conférence du 31 mai 1919. Ce discours et la lettre de Clemenceau montrent clairement que les considérations qui ont guidé les Alliés n'étaient point des considérations de principe; dans leur esprit, ces traités devaient être surtout des traités de sécurité. Ils devaient être, pour les Etats nouvellement créés et les Etats considérablement agrandis, la rançon de leur création ou de leurs agrandissements territoriaux. Cette rançon leur était exigée pour assurer plus de stabilité aux remaniements territoriaux opérés par les traités. Il est seulement à déplorer, puisque tels étaient les buts qu'ils poursuivaient, que les Alliés

n'aient pas cru devoir adopter, dans l'élaboration des clauses de protection des minorités, une méthode qui ait fait clairement ressortir ces buts; afin de bien montrer la liaison entre les stipulations en faveur des minorités et les dispositions territoriales incluses dans les traités, ils auraient dû se contenter d'insérer ces stipulations à la suite des articles des traités concernant les changements de territoire, et non pas dans les traités spéciaux des minorités. Ce vice grave de méthode a été nettement souligné dans le remarquable rapport de la S. D. N., dit rapport de Londres.

« Si cependant, dit ce rapport, toutes les dispositions de ce genre (il s'agit de dispositions d'un règlement général du problème minoritaire) devaient être exclues du texte du Pacte, la procédure naturelle aurait consisté, suivant le précédent de 1878, à insérer telle disposition qui pourrait paraître désirable, dans les traités aux termes desquels les nouveaux Etats étaient constitués et leurs territoires déterminés. Mais bien que ce point ait été discuté par les Commissions qui se sont occupé de ces questions, cette procédure ne fut pas, en fait, adoptée et la solution fut ajournée. »

En définitive, on peut dire que l'inégalité est à la base même de la solution apportée par les traités de 1919-20 au problème des minorités. Cette inégalité se marque partout. Elle réside essentiellement dans la différence de traitement entre les grandes puissances et les autres Etats, dits à « intérêts limités ». Cette inégalité est d'autant plus choquante que les grandes puissances ont imposé à certains des Etats minori-

taires des solutions dont elles se sont toujours gardées de faire l'application à elles-mêmes (9).

Pour n'en citer qu'un exemple, les Alliés ont imposé à la Pologne une solution de la question juive, primordiale en ce pays, que bien peu d'entre eux auraient adopté pour eux-mêmes (10). Ce faisant, ils ont condamné la Pologne à rester, à ce point de vue, bien en régression sur eux. Ce n'est pas d'ailleurs le seul cas

(9) Cela est formellement reconnu par M. Charles Du-
puis, l'éminent professeur de l'Ecole libre des Sciences Poli-
tiques, lequel dit le Cours qu'il a fait à l'Académie de la Haye
sur les Relations internationales : « comme les dispositions du
traité de Berlin, elles (les stipulations des traités des mino-
rités) imposent aux petits Etats qui ont dû les accepter, des
obligations auxquelles ne s'astreignent pas toujours les gran-
des Puissances qui les ont dictées ». (Recueil des Cours de
l'Académie de la Haye, année 1924, vol. I, page 399).

(10) Parlant de la protection accordée à la minorité juive
en Pologne, voici ce que dit M. Joseph Barthélémy : « Il y a
là un principe et une méthode tout à fait différents de ceux
qu'avait adoptés la Révolution française à l'égard des juifs.
Clermont Tonnerre avait trouvé la formule : « Il faut tout
accorder aux juifs comme individus, il faut tout leur refu-
ser comme nation ». Je le constate simplement, — je n'ai pas
le temps, ni la possibilité d'apprécier — il y a dans les trai-
tés un principe contraire à celui que la France a adopté à
l'égard des juifs et dont jecrois que les juifs français ou plu-
tôt les Français juifs n'ont jamais eu à se plaindre. (Joseph
Barthélémy — La Procédure en matière de minorités — L'es-
prit international — année 1929, page 421).

d'un régime rétrograde et contraire à l'évolution sociale que l'on trouve édicté dans les traités de minorités. Dans un domaine tout proche, les auteurs de ces traités, en imposant à certains d'entre les Etats minoritaires un régime qui favorise l'enseignement confessionnel, vestige du passé, ont entravé, chez eux, et pour longtemps, l'évolution toute naturelle qui pousse l'Etat moderne vers une laïcisation toujours plus grande.

Mais cette inégalité, dont nous venons de parler, n'est pas la seule que l'on aperçoive dans les stipulations des traités de minorités. Il en est une autre, tout aussi inique, et qui consiste dans la différence de traitement qu'on remarque d'un Etat minoritaire à l'autre. Cette inégalité est due surtout au jeu des influences plus ou moins favorables ou hostiles qui se sont manifestées en faveur ou contre tel ou tel Etat à minorités. On sait de quel poids a pesé sur le traitement imposé à la Roumanie l'action hostile menée contre cet Etat par les milieux juifs, représentés à la Conférence. Que l'on songe aussi à l'hostilité systématique dont a fait preuve à l'égard de l'Etat serbo-croate-slovène, la délégation italienne, hostilité qui, si la Conférence avait adopté le point de vue italien aurait pu se traduire par une injustice de plus au détriment des Yougoslaves. On sait, en effet, que ce point de vue consistait à obliger l'Etat serbo-croate-slovène à donner l'autonomie complète à la Macédoine serbe, une autonomie analogue à celle des Ruthènes de la Russie subsarpathique, sans tenir aucun

compte de ce fait que la Macédoine faisait déjà partie de la Serbie d'avant-guerre.

L'absence totale de justice sociale, mais aussi de la plus élémentaire logique, dont font preuve les traités de minorités, ont été maintes et maintes fois dénoncées par des esprits appartenant à des nuances d'opinion les plus divergentes. On s'en rend excellemment compte lorsqu'on considère les réactions que provoquèrent dans l'opinion des traités au lendemain même de leur signature, réactions dont on trouve de nombreux échos dans la presse qui suivait journellement les débats de la Conférence. Nous nous en voudrions tout particulièrement de clore ce chapitre sans citer cette opinion d'un éminent représentant de la démocratie française (11) qui écrivait au lendemain même de la conclusion des traités : « Le problème des minorités se traduit sans doute en un problème juif, mais aussi en un problème japonais. Les Etats-Unis n'ont pas voulu abdiquer leur souveraineté. Comment peut-on alors demander à la Roumanie de s'engager sur un texte qui lui fut proposé ? Comment peut-on lui demander de se soumettre par avance à des conditions inconnues et qui dépendent seulement des quatre grandes puissances qui ont conduit la guerre ? »

(11) Albert Thomas, dans un article publié dans l'Information.

CHAPITRE IV

CARACTÈRE DE LA SOLUTION DES TRAITÉS DE 1919-1920

Nous venons d'étudier l'esprit dans lequel ont été élaborés les traités dits de minorités. Cette étude va nous faciliter celle que nous nous proposons de faire maintenant, de la nature, du caractère de ces traités. Elle nous sera d'autant plus utile que le texte de ces traités, comme tous les textes d'inspiration anglo-saxonne, dont l'exemple le plus remarquable est le pacte même de la Société des Nations, ce texte ne manque pas d'être d'une certaine imprécision, d'un certain vague dans les termes.

Devant cette imprécision, devant ce vague, la meilleure méthode est de voir d'abord comment se posait le problème devant les auteurs des traités. La grande majorité des auteurs qui ont écrit sur le problème des minorités s'accordent pour écrire que ce problème, tel qu'il se posait en 1919 aux négociateurs des traités de paix, était « un reliquat », un « résidu » d'un problème plus vaste et plus général, qui avait déjà reçu plusieurs solutions, dont la dernière était

justement celle des traités de paix de 1919 : celui des nationalités. On sait que la grande guerre a été, dans une large mesure, aux yeux de l'Entente, une guerre de nationalités. La victoire des Alliés, en consacrant le principe solennellement proclamé par le Président Wilson comme devant être l'une des bases de la future paix, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, devait apporter une solution définitive au problème des nationalités. Malheureusement, nous venons de voir, dans notre chapitre précédent, quel fut le sort de ces principes, dus à l'idéalisme généreux du grand homme d'Etat américain : c'est qu'ils se révélèrent comme totalement inapplicables dans la pratique. Wilson lui-même, a avoué dans ses Mémoires, qu'il ne soupçonnait pas toutes les difficultés qu'il allait rencontrer dans leur application. Celles-ci furent, en fait énormes. Dans la réalisation du nouveau statut territorial de l'Europe, les auteurs des traités furent obligés de tenir compte, à côté des considérations de principe, d'une foule d'autres considérations, économiques, stratégiques, politiques, etc... Le résultat, c'est que nulle part, on n'a réussi à faire coïncider exactement les frontières des Etats avec celles des nationalités. La plupart des Etats qui ont ainsi bénéficié des remaniements territoriaux opérés par ces traités se sont trouvés englober une proportion plus ou moins considérable d'éléments allogènes. Aussi bien, il est avéré aujourd'hui que le problème des nationalités ne pourrait jamais recevoir une solution qui fût rigoureusement conforme au

principe du libre droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et qu'en particulier « il n'y a pas de modification de frontières possibles, « pour citer les propres paroles d'un des dirigeants du mouvement minoritaire, » qui soit capable de faire disparaître le problème des minorités (1) ».

Devant l'impossibilité, ainsi reconnue, d'assigner une assiette territoriale à chaque minorité nationale distincte, on a dû songer à d'autres solutions. L'une de celles qui fut envisagée fut la solution autonomiste. Nous devons l'examiner avec soin, car elle constitue actuellement le centre des revendications minoritaires. La doctrine distingue deux formes d'autonomie : l'autonomie réelle ou territoriale et l'autonomie personnelle. Cette distinction ne semble pas avoir été clairement établie par les traités, dans la mesure où ils ont usé de la solution autonomiste : mais, du point de vue théorique, on doit soigneusement éviter de faire une pareille confusion. Ce qui caractérise, en effet, l'autonomie réelle, c'est qu'elle assure à la minorité un certain statut territorial. L'autonomie personnelle, au contraire, est celle qui s'attache uniquement à la personne pour lui accorder certaines libertés, sans égard au territoire. L'une et l'autre peuvent se recommander par de sérieux avan-

(1) Paroles de M. Wilfan, le chef du mouvement minoritaire slovène d'Italie, citées par André Tibal. Le Problème des Minorités dans Le Bulletin de la Conciliation Internationale, année 1929.

tages. Nous avons vu que la politique largement autonomiste des monarques d'Ancien Régime, a, dans certains Etats occidentaux, produit d'heureux effets. Elle a préparé, chez eux, et particulièrement en France, la lente et progressive fusion des différents éléments hétérogènes et a ainsi facilité le parachèvement de l'entière unité nationale. C'est pourquoi cette solution, particulièrement en ce qui concerne l'autonomie personnelle, trouve surtout des partisans parmi les défenseurs des institutions de l'Ancien Régime, qui s'attaquent à la notion même de l'Etat moderne, national et unitaire pour affirmer son impuissance à faire respecter les « droits culturels » des minorités. Telle est, par exemple, la thèse du R. P. Délos qui écrit : « Les droits des minorités sont des droits de culture. L'autorité compétente sera donc celle qui a pour mission de défendre la culture et d'en représenter les intérêts. Nous excluons par là l'Etat moderne. C'est qu'il n'est aujourd'hui, qu'un Etat « national » ou « nationalisé », il n'est que l'organe d'une culture et d'une civilisation nationales auxquelles échappent précisément les minorités, dont les droits sont ici en question (2). »

En fait, l'autonomie fut réclamée par des nombreuses minorités nationales. Ce fut le cas des Ruthènes de Galicie et des Carpathes, des Juifs de Pologne, des Allemands de Bohême... Nous avons dit comment un régime autonomiste fut préconisé par

(2) R.P.J.T. Délos : La Société Internationale et les Principes du Droit public, page 61.

certaine grande puissance intéressée en faveur de la Serbie du Sud. Malgré tous ces desiderata, on sait que les traités n'ont imposé la solution autonomiste aux Etats à minorités qu'avec une modération extrême. Ils ne l'ont imposé que dans un très petit nombre de cas et seulement là où l'autonomie apparaissait d'une nécessité absolue. D'une façon générale, il convient de dire que les idées d'autonomie territoriale, de décentralisation régionale ne jouissaient d'aucune faveur dans les milieux de la Conférence. C'est que celle-ci réunissait les délégués des Etats dont la plupart avaient adopté les principes unitaires et centralistes de la révolution française. L'autonomie territoriale était regardée par eux comme peu conforme au développement de l'Etat moderne, démocratique, national et unitaire, comme constituant une régression, un retour aux formes du passé. Le poids que des considérations de cet ordre ont pu exercer sur les négociateurs des traités est d'autant plus facile à comprendre que leur force est reconnue par les auteurs les moins suspects d'hostilité envers les revendications minoritaires. « Certaines formes de l'unification et de la centralisation étatiques modernes — écrit par exemple M. Lucien Brun — si regrettables soient-elles, sont la conséquence fatale de l'évolution politique et sociale, dont chaque pays n'est pas toujours responsable en particulier; le retour pur et simple à la décentralisation de l'Europe d'Ancien Régime est un rêve (3). »

(3) J. Lucien-Brun — Les libertés culturelles, page 86.

Mais la plus rigoureuse opposition à la solution autonomiste vint des Etats intéressés, les Etats qu'on se proposait d'assujettir aux traités. Leur grand argument, c'était qu'en accordant l'autonomie aux diverses minorités, en facilitant leur cristallisation, on allait inévitablement faire naître en elles des visées secessionnistes, créer des germes de troubles et entraver ainsi le développement de ces Etats nouvellement constitués. C'aurait été aller tout à fait à l'encontre du but poursuivi par les traités. Ce qui venait surtout renforcer une pareille opinion, c'était l'exemple de l'Autriche-Hongrie et celui de la Turquie, deux Etats auxquels leur politique résolument autonomiste n'avait valu que des très graves mécomptes. N'avait-on pas vu, en effet, que toutes les libertés d'autonomie dont avaient été dotées les diverses nationalités au sein de l'Empire austro-hongrois, loin de maintenir celles-ci dans la loyauté envers la maison des Habsbourgs, n'ont fait que hâter la dislocation de la double monarchie. Bien plus, on sait que le « provincialisme invétéré » qui a caractérisé l'Autriche-Hongrie d'avant guerre, s'est manifesté d'une façon encore plus déplorable, en menaçant l'unité de la nouvelle Autriche pourtant si amoindrie, lors des demandes de rattachement du Vorarlberg à la Suisse et du Tyrol à la Bavière. Tous ces inconvénients expliquent que la plupart des auteurs, surtout dans la doctrine française, s'accordent pour condamner le principe même de l'autonomie et n'en recommander l'application qu'avec une circonspection extrême. La mesure en est

excellamment donnée par M. Redslob dans son *Principe des Nationalités*, lorsqu'il écrit que l'Etat ne doit jamais oublier « que l'harmonie nationale est toujours la meilleure solution quand elle est possible, que pratiquer l'autonomie c'est déchirer l'Etat, et que par conséquent cette manière ne sera que le dernier refuge en cas de véritable nécessité (4), »

L'examen des clauses des traités concernant l'autonomie des groupes ethniques va nous montrer que les auteurs de ces traités se sont bien gardés de dépasser cette mesure. En fait, on ne rencontre, dans le régime institué par les traités de 1919, qu'un seul exemple d'une autonomie territoriale complète, c'est celle des Ruthènes de la Russie subcarpathique. Ce statut accordé aux Ruthènes s'explique par des raisons très particulières. On sait qu'il avait été fortement question en 1919, de constituer tous les Ruthènes en un Etat ukrainien indépendant, placé sur le protectorat de la Pologne. Ce plan ne put être réalisé, à la suite de la proclamation de la république soviétique d'Ukraine. Les Ruthènes de Galicie furent intégrés dans l'Etat polonais. Quant aux Ruthènes des Carpathes, on adopta, en leur faveur, une solution qui avait été préconisée par leurs compatriotes d'Amérique : on décida de les rattacher à la République tchécoslovaque, laquelle s'engageait à doter leur territoire de l'autonomie la plus large qui fut compatible avec l'unité de l'Etat tchécoslovaque. Une pareille solution

(4) Robert Redslob — Le principe des Nationalités, page 190.

s'imposait devant l'impuissance manifeste des Ruthènes à se gouverner eux-mêmes. C'est cette impuissance aussi qui a permis aux auteurs des traités de leur accorder une autonomie aussi large sans la crainte que cette autonomie ne favorise l'éclosion d'un mouvement séparatiste. D'ailleurs le statut territorial ainsi accordé à la Ruthénie subcarpathique ne pouvait que difficilement rentrer dans le cadre d'une protection des minorités. Car, ainsi que le fait remarquer un auteur tchèque, M. Hobza, cette autonomie est accordée à un certain territoire et non pas à une population donnée. Les Ruthènes ne sont, sur ce territoire, que 370.000 sur 600.000 habitants, le reste de la population étant composé de Juifs, de Hongrois, de Slovaques, de Tchèques, etc... L'autonomie accordée aux Saxons et aux Sicules de Transylvanie est bien moindre que celle des Ruthènes : elle s'explique pour des raisons non moins décisives. Il convient de dire tout d'abord que c'est surtout une autonomie religieuse. Cette autonomie embrasse, il est vrai, aussi l'enseignement, mais c'est parce que celui-ci est, dans ses régions, purement confessionnel. Telle qu'elle est prévue par les traités, l'autonomie des Saxons et des Sicules n'est nullement une innovation : elle est traditionnelle. Les Saxons et les Sicules en ont joui de tout temps et sous toutes les dominations. Ils la doivent à leur situation exceptionnelle de peuples garde-frontières, situation qu'ont consacré des Chartes très anciennes qui leur furent octroyées par les princes du xvi^e siècle. De tout temps, leurs libertés ont été essentiellement d'or-

dre religieux et culturel: aussi est-ce grâce à leur religion, différente de celle des peuples environnants, que les Saxons et les Sicules ont réussi à conserver intacte leur individualité ethnique. Lorsqu'on a cité l'autonomie tout aussi restreinte accordée aux Valaques du Pinde, on a épuisé tous les exemples d'autonomies locales accordées par les Traités.

L'autonomie personnelle a été aussi dispensée en des limites bien étroites. On en trouve cependant quelques exemples. L'autonomie religieuse et scolaire accordée aux Musulmans en Grèce et en Yougoslavie, en est un. Mais il ne s'agit pas ici, du moins pour la Yougoslavie, de protection d'une minorité ethnique; les Musulmans de Yougoslavie ne constituent une minorité qu'au point de vue de la religion; ce sont, ethniquement, des Serbes qui ont passé à l'islamisme, pour conserver leur situation de grands propriétaires fonciers. Les particularités de la religion musulmane laquelle conditionne largement la vie sociale de ceux qui la pratiquent, expliquent aisément cette autonomie. Elle s'est imposée à tous les Etats qui contiennent des minorités de religion musulmane dans leur sein. D'ailleurs, pour la Grèce et la Yougoslavie, ce régime ne constituait en rien une nouveauté; il avait déjà été prévu par les traités qui ont mis fin aux guerres balkaniques. D'ailleurs, un régime comparable à celui des Musulmans en Yougoslavie et en Grèce est assuré aux chrétiens de Turquie par le traité de Lausanne.

Comme on le voit, les traités se sont bien gardés

d'établir quoi que ce fût qui ressemblât de près ou de loin à un régime général d'autonomie en faveur des minorités ethniques. Un statut autonomiste généralisé aurait constitué une innovation hasardeuse, dont seule une expérience prolongée aurait pu montrer la valeur pratique, l'efficacité. Cette innovation a été accomplie en dehors de toute obligation internationale, par la constitution esthonienne du 15 juin 1920 qui contient un régime d'autonomie personnelle très large en faveur des minorités de ce pays. L'expérience esthonienne encore récente, ne nous permet pas encore de porter un jugement sur les résultats obtenus par ce régime. Mais de toute façon il est clair que les auteurs des traités n'ont pas voulu entrer dans cette voie. Il sont restés dans le cadre des solutions traditionnelles. Leur conception, qui apparaît à travers le texte des traités, était que le meilleur moyen d'assurer un sort convenable aux minorités est celui qui consiste à établir pour tous, majoritaires et minoritaires, l'égalité devant la loi, et non pas d'instituer un régime exceptionnel pour les minorités, ce qui aurait eu pour effet inévitable de provoquer le juste ressentiment de la majorité de la nation.

Ce dessein est très visible, si l'on veut se donner la peine de lire le texte des traités. Ce que les traités accordent le plus libéralement, ce sont des droits à l'égalité de traitement des minoritaires, droits qui « loin de combler le fossé entre autochtones et indigènes tendent à préparer la fusion (5) ».

(5) Jean Lucien-Brun — Les libertés culturelles, page 45.

Telles sont les stipulations concernant le droit d'option de nationalité, leur admission aux emplois et honneurs publics sur le même pied que le reste des citoyens, la liberté dans l'exercice des cultes, etc... Aussi bien, en accordant ces droits aux minorités, les auteurs des traités de minorités pouvaient se réclamer de nombreux précédents puisés dans l'histoire. La plupart des droits énumérés plus haut avaient déjà trouvé place dans les stipulations du traité de Berlin de 1878. Ce sont des droits qui protègent uniquement les individus comme tels : ils sont en quelque sorte traditionnels et ne constituent aucune nouveauté.

Il en est autrement, nous allons le voir, de certains autres droits que des auteurs, comme M. Lucien-Brun, qualifient de « libertés publiques ». Les articles qui les concernent forment la seule partie vraiment originale des traités. Mais de ce fait même, la rédaction de ces articles témoigne, chez ceux qui les ont faits, de beaucoup de modération et de prudence. Nous ne voulons en prendre qu'un exemple : les stipulations concernant l'enseignement de la langue minoritaire. On ne saurait assez souligner l'importance du facteur langue dans la conservation de l'individualisme national : le droit au libre usage de la langue est certainement parmi les droits culturels, le plus important, et l'on sait que les droits qui ont été accordés sont surtout des droits culturels. En vérité, ce n'était pas la première fois qu'on décidait d'accorder le libre usage de langue à une minorité

nationale. Il y avait un précédent dans l'ancienne Autriche-Hongrie, dont la constitution de 1867 contenait un article 13 ainsi conçu : « Dans les provinces (Lander) où résident plusieurs peuples (Volsktämme) les établissements d'enseignement public doivent être de manière que, sans qu'il y ait de pression exercée en faveur de l'enseignement d'une deuxième langue locale de la province, chacune des races dispose de moyens voulus pour recevoir l'éducation dans sa propre langue. » Mais ce n'était qu'une disposition de droit interne. Les stipulations des traités 1919-1920 sont, au contraire, d'ordre international; c'est en ce sens qu'elles constituent une innovation. Mais nous allons voir avec quelle prudence on a innové en 1919.

Voyons d'abord l'alinéa premier de l'article 9 du traité avec la Pologne et les articles correspondants des traités avec les autres Etats qui concerne l'enseignement public. Voici son énoncé : « En matière d'enseignement public, le gouvernement polonais accordera dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais de langue autre que la langue polonaise, des facilités appropriées pour assurer que dans les écoles primaires, l'instruction sera donnée, dans leur propre langue, aux enfants de ces ressortissants polonais. Cette stipulation n'empêchera pas le gouvernement polonais de rendre obligatoire l'enseignement de la langue polonaise dans les dites écoles. » Ainsi donc, l'enseignement de la langue minoritaire n'est prévu,

dans les écoles publiques que pour l'enseignement primaire; on a considéré avec juste raison, en 1919, que c'était suffisant pour la conservation de la langue nationale. En outre, les traités ont stipulé, au profit de l'Etat, le droit de rendre obligatoire l'enseignement de la langue officielle à côté de la langue minoritaire. Donc, pas de difficulté : l'alinéa premier de l'article 9 réserve expressément les droits de l'Etat.

Tel n'est pas le cas de l'article 8 du traité avec la Pologne et des articles correspondants concernant l'enseignement privé qui a donné lieu à quelques difficultés d'interprétation. Voici l'énoncé de ce texte controversé : « Les ressortissants polonais, appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, jouiront du même traitement et des mêmes garanties en droit et en fait que les autres ressortissants polonais. Ils auront notamment un droit égal à créer, diriger et contrôler, à leurs frais, des institutions charitables, religieuses ou sociales, des écoles et autres établissements d'éducation, avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue et d'y exercer librement leur religion. » La grosse question qui s'est posée à propos de cet article, était de savoir s'il fallait admettre, ici aussi, à côté de la surveillance et de la direction des minorités sur leurs établissements privés d'enseignement, un « droit supérieur de contrôle de l'Etat » sur ces mêmes établissements. Cette question est venue devant la Société des Nations, à propos d'une pétition des églises réformée,

unitaire et catholique de Transylvanie, adressée au Secrétariat de la Société au sujet de la loi sur l'enseignement privé en Roumanie. Le mémorandum que le gouvernement roumain réunit à la S. D. N. à cette occasion, revendiquait comme une des prérogatives du gouvernement, avec le droit de surveiller l'hygiène, la salubrité, le recrutement du corps enseignant, celui d'exiger l'enseignement de la langue officielle de l'Etat, dans les écoles privées. C'est surtout cette dernière prétention du gouvernement roumain qui a donné lieu à des divergences dans l'interprétation du texte de l'article 9 du traité roumain. Il est évident que cet article, en garantissant aux minorités le droit d'avoir des écoles privées « avec le droit d'y faire librement usage de leur propre langue » fait défense à l'Etat d'imposer à l'Etat sa langue comme langue véhiculaire. Pourtant on peut se demander si cet article interdit absolument d'imposer tout enseignement quelconque dans la langue officielle de l'Etat (dans le cas particulier qui nous occupe, il s'agissait de l'enseignement en roumain de la langue roumaine, de l'histoire et de la géographie nationales). Le Conseil de la Société des Nations ne l'a pas cru puisqu'il a estimé que le texte définitif de la loi, complété par les explications du gouvernement roumain, semblait de nature à apaiser les inquiétudes des pétitionnaires. En statuant sur ce cas particulier, la Société des Nations a voulu encore une fois opposer aux revendications des minorités l'esprit même des traités dits de minorités, lesquels n'ont nulle-

ment entendu favoriser l'isolement, la cristallisation des minorités au sein des Etats. Cet esprit a été admirablement analysé par M. de Visscher dans son remarquable article intitulé « Unité d'Etat et Revendication minoritaire » : « Il faut reconnaître, écrit le distingué professeur de l'Université de Gand, que l'ignorance systématique de la langue de la majorité de la population de l'Etat, langue qui, aux termes des traités des minorités, peut être décrétée langue officielle, n'est guère conciliable avec la communauté d'existence politique qu'impliquent ces traités; elle ne répond pas davantage à l'intérêt bien entendu des sujets minoritaires qui n'est pas de se confiner dans un isolement stérile. Le maintien de la langue majoritaire comme langue véhiculaire est de droit et doit en pratique rester la règle pour l'ensemble des matières enseignées. Cette garantie suffit à satisfaire les aspirations culturelles des minorités : elle est parfaitement conciliable avec l'enseignement de la langue de l'Etat (6). »

Si nous avons un peu insisté sur le droit à l'enseignement de la langue minoritaire, c'est parce qu'il est un de ces droits dits « collectifs » qui, d'après certains auteurs, constituent seuls des droits proprement minoritaires, les droits individuels constituant des droits applicables à la population de l'Etat dans sa totalité. C'est du moins la thèse de certains auteurs

(6) de Visscher. Unité d'Etat et Revendications minoritaires. R.D.I.L.C., année 1930, page 343.

allemands comme M. Dörge. Ces auteurs vont jusqu'à prétendre que les traités ont doté la minorité de la personnalité morale. D'après eux, les minorités auraient le droit d'adopter une organisation unitaire avec des organes représentatifs centraux pour les représenter dans les relations extérieures. C'est notamment la conception de M. Knubblen, lequel va jusqu'à écrire que « les minorités nationales possèdent la personnalité du droit international, non pas par un Droit international coutumier ou par un Droit international universel et fondamental, comme on le dit parfois, mais par les traités de minorités en vigueur conclus entre les Etats... autant que les traités le déterminent. »

En réalité, le texte des traités ne favorise nullement de pareilles exégèses. Certes la lecture de l'alinéa 2 de l'article 9 peut prêter à confusion. Voici, en effet, comment il est rédigé : « Dans les villes et districts où réside une proportion considérable de ressortissants polonais appartenant à des minorités ethniques, de religion ou de langue, ces minorités se verront assurer une part équitable dans le bénéfice et l'affectation des sommes, qui pourraient être attribuées sur les fonds publics par le budget de l'Etat, les budgets municipaux et autres, dans un but d'éducation, de religion ou de charité. » Evidemment, dans cette teneur, ladite stipulation peut s'interpréter comme s'appliquant non plus à des individus, mais aux minorités considérées comme entités collectives. Cette façon d'interpréter l'alinéa 2 de l'article 9

trouve un point d'appui solide dans cette considération qu'ont avancée de nombreux auteurs, de la nécessité de reconnaître la personnalité morale aux minorités afin de les habiliter à recevoir et à répartir entre leurs membres les subventions accordées sur le budget de l'Etat.

Malgré ces arguments, il semble bien que l'emploi du terme minorité au lieu de celui, plus juste, d'individus minoritaires, est le résultat d'une inadvertance, comme le dit M. Mandelstam. Les traités n'ont nullement entendu organiser les minorités comme telles en personnes morales. Exceptionnellement, cette organisation est prévue en faveur de la minorité juive: de Pologne des comités scolaires juifs sont chargés de la répartition des sommes allouées aux écoles juives sur le budget de l'Etat. Mais ici les traités n'ont fait que conserver une institution qui existait déjà depuis longtemps; de tout temps, les Juifs, en Pologne, ont été organisés en communautés religieuses distinctes. Mais ce régime, stiplé en faveur de la minorité juive de Pologne, n'a pas été étendu aux autres minorités. Les auteurs des traités ont pensé avec juste raison, que la personnalité morale n'était point nécessaire pour recevoir des subventions et les répartir.

D'une façon générale, on peut dire que les traités ont innové le moins possible : leur mérite est surtout d'avoir systématisé des dispositions qui avaient été éparses dans les traités antérieurs. Mais dans cette œuvre de systématisation, ils se sont gardé soigneu-

sement de rien faire qui pût être interprété comme constituant une atteinte à la souveraineté intérieure des Etats. Nous allons voir maintenant que non moins grande a été leur préoccupation de ne pas toucher à la souveraineté extérieure des Etats, lorsqu'ils ont organisé la garantie internationale du régime institué en 1919.

On sait que les stipulations en faveur des minorités ont été placées sous la garantie de la Société des Nations. Une première remarque fondamentale qui s'impose, à propos de ce système de garantie, c'est qu'il est basé sur des conventions passées entre la Société des Nations et les Etats assujettis à des obligations envers leurs minorités : dans ce système, celles-ci n'apparaissent point, elles n'ont aucune existence juridique, en un mot, elles « ne sont que des objets et non pas des sujets de ces traités ». La seconde observation à faire, c'est que le soin de la garantie n'a pas été laissé, ainsi que le dit M. Fouques-Duparc (7), à l'organe judiciaire de la Société des Nations, c'est-à-dire à la Cour Permanente de Justice Internationale, mais à son organe médiateur, au Conseil de la Société. Ce n'est qu'exceptionnellement, en cas de divergence dans l'interprétation des traités, que le recours à la Cour Permanente de Justice est prévu. Cela nous montre que les traités ont conçu la fonction de la Société des Nations en matière de pro-

(7) Fouques-Duparc. L'Etat de la Protection des Minorités à la veille de la Quatrième Assemblée, R.D.I.L.C., année 1923, p. 417.

tection des minorités comme devait être une fonction de médiation « d'amable composition » plutôt qu'une fonction véritablement judiciaire. Que telle a été la conception des auteurs des traités, cela ressort nettement de l'élaboration des clauses qui ont organisé la garantie internationale. Nous savons, aujourd'hui, que les Délégations anglaise et américaine avaient projeté d'organiser cette garantie d'une façon qui, si elle eût été adoptée, aurait porté une atteinte grave à la souveraineté étatique. C'est ainsi que Lord Cecil avait proposé, au cours des séances des 29 et 31 mai 1919, non seulement de donner à chaque membre du Conseil de la Société des Nations la faculté de saisir la Société en cas d'infraction ou de danger d'infraction aux traités, mais d'ouvrir l'accès de la Cour de Justice à tout individu, membre d'une minorité dans un Etat donné. De même la Délégation américaine suivie en cela par la Délégation italienne insista beaucoup pour que le droit de saisir le Conseil fut donné à tous les Membres de la Société et non pas uniquement aux seuls Membres du Conseil. Ces propositions ne pouvaient que rencontrer une résistance opiniâtre de la part des Etats assujettis. On sait que la question vint devant le Conseil des Quatre le 17 juin 1919. Le problème qui se posait alors était surtout de décider s'il fallait réserver le droit d'agir devant la Cour Permanente de Justice Internationale aux Etats seuls ou bien s'il fallait l'accorder aussi aux individus et groupements.

Les considérations qui furent alors mises en

avant, nous renseignent amplement sur l'opinion professée à ce sujet par les négociateurs des traités. M. Lloyd George, par exemple, souligna avec force le danger qu'il y aurait à octroyer aux minorités la faculté de saisir la Cour Permanente. Cette opinion fut partagée par le Président Wilson qui fit en outre remarquer ceci : « Il y aura toujours dans nos pays des gens qui attireront notre attention sur les abus commis et il nous appartiendra de décider si nous voulons ou non intervenir (8). »

Nous savons que finalement les traités ont donné aux seuls Etats membres du Conseil le droit de porter devant celui-ci les infractions et les dangers d'infractions aux traités. A la vérité, si les traités en ont décidé ainsi, c'est parce que la question concrète et particulière qu'ils avaient à trancher touche à l'un des plus brûlants parmi les problèmes du Droit international : celui de la reconnaissance à l'individu de la qualité de sujet de droit international. Ce problème s'est posé avec netteté devant le Comité des Juristes chargé de l'élaboration du Statut de la Cour Permanente de Justice internationale. En fait, il s'agissait de décider s'il fallait réserver aux seuls Etats l'accès de la Cour ou s'il fallait l'étendre dans une certaine mesure aux particuliers. A cette occasion, huit membres sur dix se prononcèrent pour la solution restric-

(8) Feinberg. La jurisprudence de la Cour Permanente de justice internationale en matière de protection des minorités, pages 7, 8 et suivantes.

tive réservant aux Etats seuls cette faculté, tout en insistant sur le devoir des Etats de protéger leurs nationaux et de prendre en mains la défense de leurs intérêts. Le président M. Descamps, proposa même, par une distinction subtile, de diviser les litiges portés à la Cour en deux classes : litiges entre Etats agissant pour leur propre compte, et litiges entre Etats ayant pris fait et cause pour leurs ressortissants. M. de la Pradelle en évoquant à ce propos le « problème important de la Protection des Minorités » approuva pleinement la formule du baron Descamps qui, d'après lui, permettrait en particulier de tenir compte du droit des minorités. Mais, malgré ces diverses atténuations, la solution restrictive s'imposait car, pour reconnaître aux individus la qualité de sujets de Droit international, c'est l'ordre international existant tout entier qu'il aurait fallu changer. Or les traités de minorités ont voulu rester fidèlement attachés à cet ordre international existant. D'une façon générale ils n'ont rien voulu entreprendre qui puisse faire préjuger de la solution du problème minoritaire dans un sens ou dans l'autre; ils ont essentiellement « entendu réserver l'avenir ».

A distance, cette circonspection extrême que dénotent les traités, nous semble bien compréhensible, devant la difficulté où se trouvaient les auteurs de ces traités de concilier les intérêts si contradictoires de l'Etat et de la minorité. Cette difficulté est excellemment rendue en ces termes par M. Fouques-Duparc dans l'article de la Revue du Droit Interna-

tional et de Législation comparée que nous citons plus haut : « En défendant les Etats nouveaux contre les entraînements possibles de leurs majorités, écrit-il, la Protection des Minorités concourait au maintien de l'ordre international, dans la mesure où elle préparait l'apaisement des esprits. Mais il fallait aussi que les Etats nouveaux pussent vivre et se développer par conséquent en même temps qu'ils étaient obligés à la prudence, qu'ils restassent des Etats forts... »

Il semble que cette dernière considération ait prédominé sur toutes les autres. En ce sens, on a pu dire que les traités de minorités ont été conclus autant dans l'intérêt des Etats que dans celui des minorités. Car la protection des minorités n'a pas été conçue comme devant être un « don gratuit » à l'égard de celes-ci. Au contraire, elle suppose essentiellement, comme contre-partie des droits accordés à la minorité, une obligation de loyauté de cette même minorité envers l'Etat dont elle est membre. Cette obligation, il est bien regrettable que les traités n'aient pas cru devoir la mentionner expressément. Mais cette omission inexplicable a été réparée, ainsi que nous le verrons, par les nombreuses résolutions votées par le Conseil et l'Assemblée de la Société des Nations et dont l'ensemble constitue la doctrine de la Société des Nations sur le problème des minorités.

Toutes ces considérations que nous venons d'exposer, expliquent dans une certaine mesure, le caractère et la nature des traités de minorités. Mais ce qui, en dernière analyse, a surtout déterminé ce caractère,

c'est la conscience qu'avaient les Alliés qu'ils instituèrent à la charge des Etats assujettis, un régime d'exception (9).

Nous savons que les Alliés avaient projeté de donner un caractère général universel à la protection des minorités. Après y avoir renoncé, ils ne pouvaient pas, en aggravant lourdement la condition des seuls Etats assujettis, rendre encore plus inique la situation, déjà bien inégale, que leur avaient fait les traités. Nous verrons en étudiant l'activité de la Société des Nations dans le domaine de la Protection des Minorités, que c'est cette absence de généralité qui continuera à déterminer l'action de la Société des Nations à l'égard de la Protection des Minorités.

(9) Cf. l'opinion de M. William Martin, op. cit., p. 173 :
« On a dû ménager les Etats signataires de ces traités d'autant plus que l'on créait à leur charge, sinon à leur détriment, un régime d'exception.

CHAPITRE V

LE PROBLÈME DEVANT LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. — LES TENTATIVES D'EXTENSION DES TRAITÉS

« La Protection des Minorités est une des tâches les plus difficiles que les Traités de Paix aient confié à la Société des Nations, une de celles qui fait peser le plus de responsabilités sur les Membres de son Conseil. » Cette affirmation, que nous empruntons à l'ouvrage commémoratif publié par le Secrétariat de la Société des Nations, intitulé « Dix ans de coopération internationale », montre éloquemment toute l'importance que le problème des Minorités a revêtu au sein de la Ligue. Cette importance s'explique aisément, lorsque l'on considère, ce que nous venons de faire dans notre précédent chapitre, le caractère des Traités sur lesquels se fonde la Protection des Minorités. Ces traités, nous l'avons vu, n'ont tracé que les grandes lignes de cette Protection, laissant le soin de résoudre les difficultés de l'application à la pratique internationale.

Devant les lacunes des Traités, la Société des Nations a été obligée d'élaborer toute une législation que d'aucuns ont qualifiée de « prétorienne », mais qui s'imposait si l'on voulait rendre possible et pratique cette Protection, que les traités avaient si sommairement organisés. Mais, dans l'élaboration de cette législation, la Société des Nations ne disposait pas d'une liberté d'action illimitée. C'est qu'en effet, la Société des Nations n'a pas, à l'égard de la Protection des Minorités, les mêmes pouvoirs que ceux qui lui sont attribués par le Pacte dans d'autres domaines. Car cette Protection est basée sur des traités passés entre les principales Puissances alliées et associées et les Etats assujettis, et placés sous la garantie de la Société des Nations : ces traités ne sauraient donc être modifiés sans l'assentiment des Etats intéressés. Les limites de la liberté d'action de la Société des Nations en cette matière ont été nettement déterminés par le rapport de la Commission des Juristes auquel le Conseil confia, en mars 1929, le soin de fixer certains principes régissant la matière, à la suite d'une demande de la Lithuanie, devant la 54^e session du Conseil. Voici ce que dit ce rapport :

« Les règles pour l'exécution des traités et déclarations des minorités peuvent être réparties en deux catégories. Les unes sont établies par le Conseil agissant seul. Les autres requièrent le concours des Etats intéressés.

1^o Rentrent dans la première catégorie, les décisions que prend le Conseil pour réglementer la pro-

cédure d'après laquelle il exerce les attributions que lui reconnaissent les traités et déclarations : la compétence du Secrétariat général de la Société des Nations en la matière : les conditions de recevabilité des pétitions.

2° Forment une deuxième catégorie les règles qui impliquent, de la part des Etats intéressés, l'accomplissement d'actes non prévus par les traités et déclarations de minorités et, en général, toutes les règles qui affectent la situation juridique consacrée par ces traités et déclarations. Ces règles requièrent l'accord du Conseil et des Etats en cause. »

Par conséquent, c'est un point qu'il ne faut jamais perdre de vue lorsque l'on étudie l'œuvre de la Société des Nations dans le domaine de la protection des Minorités. Ses pouvoirs en cette matière elle ne les tire pas du Pacte; elle les tire uniquement des traités de Minorités. Par suite, dans l'élaboration de cet énorme travail doctrinal et jurisprudentiel qui est venu compléter le régime institué par les traités de 1919, la Société des Nations s'est toujours gardé de sortir des cadres tracés par ces traités. Elle s'en est soigneusement gardée parce que toute tentative dans ce sens eut risqué de mettre la Société des Nations en contradiction avec la lettre et l'esprit de ces traités. Avant donc d'accuser la Société des Nations de timidité, de manque de hardiesse, il ne faut jamais perdre de vue quelle est la base légale, la couverture juridique de son action. C'est l'attitude, par exemple, de M. de Heyking qui, après avoir critiqué l'œuvre de la

Société des Nations en matière de Protection des Minorités, écrit cependant : « La faute n'est pas du côté de la Société des Nations mais se trouve plutôt dans les traités de minorités qui représentent un compromis irréalisable entre deux conceptions qui s'excluent mutuellement (1). »

Ce qui a déterminé surtout l'attitude de la Société des Nations à l'égard du problème des Minorités, c'est le caractère exceptionnel du régime institué par les Traités de minorités. Ce caractère exceptionnel provient de ce que les Traités ont créé à l'égard des Etats qui les ont signés, « d'une part une limitation de souveraineté, d'autre part une inégalité de droit ». Cette considération domine toute l'activité de la Société des Nations. Elle l'induit d'un côté à se garder soigneusement, par une extension exorbitante donnée aux textes des Traités, d'aggraver encore ce régime d'exception imposé à certains Etats seulement. Et d'autre part, elle conduit la Société des Nations à s'efforcer de faire acquérir aux règles édictées par les Traités de Minorités un empire de plus en plus général, afin de faire disparaître ce qu'il y a de révoltant dans l'inégalité qui est à la base de ces Traités. C'est ce double aspect de l'œuvre de la Société des Nations que nous nous proposons d'étudier dans ce chapitre.

C'est par une résolution de son Conseil du 22 octobre 1920, sur le rapport du représentant de l'Italie

(1) de Heyking. La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique, pp. 124-125.

au Conseil, M. Tittoni, que la Société des Nations a accepté d'assurer la charge de la Protection des Minorités qui lui avait été conférée par les Traités, et a organisé une procédure à cet effet. Cette résolution a créé, en faveur des minorités, un droit de pétition, création qui sortait déjà du cadre des Traités, mais qui s'imposait, afin de faciliter l'information des Membres du Conseil. Mais il convient de délimiter la portée de cette création, devant les interprétations abusives qu'elle a suscitées chez certains auteurs. Pour ce faire, il n'est que de se reporter aux termes mêmes de la résolution qui a pris le soin de préciser cette portée. Voici en effet, comment elle s'exprime sur ce droit de pétition : « Cet acte doit conserver le caractère d'une pétition ou d'une information pure et simple, il ne peut pas avoir pour effet juridique, de saisir le Conseil, et de provoquer son intervention. » Des résolutions postérieures sont venues souligner encore plus fortement ce caractère des pétitions minoritaires. C'est ainsi que dans le rapport de M. de Rio Branco au Conseil en date du 5 septembre 1923, il est dit : « Je n'hésite donc pas à déclarer que les pétitions ne doivent pas être considérées comme des plaidoyers au nom d'une minorité envisagée comme une personne juridique, mais tout simplement comme une source d'information sur les Membres du Conseil. Il s'ensuit qu'en principe, les pétitions des minorités peuvent provenir de qui que ce soit, sans autre restriction que celle que le Conseil trouverait utile de faire lui-même. »

Ainsi donc la création d'un droit de pétition en faveur des minorités ne permet nullement de conclure à l'institution, par la résolution Tittoni, d'une procédure contradictoire entre l'Etat et la minorité, devant le Conseil. D'une portée tout aussi limitée, et conçue dans le même but de faciliter la tâche du Conseil, est l'institution, opérée par la résolution du Conseil du 25 octobre 1920, d'un Comité de Trois au sein du Conseil, afin de procéder à l'examen des pétitions. Voici, en effet, comment s'énonce cette résolution. « En vue de faciliter aux Membres du Conseil l'exercice de leurs droits et de leurs devoirs en ce qui concerne la Protection des Minorités, il est désirable que le Président et deux Membres désignés par lui dans chaque cas procèdent à l'examen de toute pétition ou communication à la Société des Nations ayant trait à une infraction ou à un danger d'infraction aux clauses des traités pour la Protection des Minorités, cet examen aura lieu aussitôt que la pétition ou la communication en question aura été portée à la connaissance du Conseil. »

La nécessité pratique d'un pareil organisme fut mise en évidence par la courte déclaration dont M. Hymans accompagna sa proposition de résolution. Dans cette déclaration, M. Hymans attirait l'attention du Conseil sur la situation difficile dans laquelle serait placé un Membre du Conseil en se portant l'accusateur d'un Etat minoritaire. Pour y remédier dans une certaine mesure, il suggérait qu'il serait utile de créer un organisme qui permit à un Membre du Con-

seil de n'agir que lorsque la pétition était jugée vraiment digne d'être portée devant le Conseil. Telle fut l'origine du Comité des Trois.

Ce Comité, qui devait dans la suite, rendre des services inéluctables, eut, comme on le voit, des débuts fort modestes. Ces débuts furent même si modestes et l'existence du Comité si obscure que c'est dans une ignorance totale de la création opérée par la résolution du 25 octobre que le professeur Gilbert Murray, délégué de l'Afrique du Sud, fit le 12 septembre 1921, devant la Deuxième Assemblée, la proposition suivante : « En vue de permettre à la Société des Nations de remplir effectivement la tâche qui lui incombe dans la garantie de la Protection des Minorités, l'Assemblée demande au Conseil de nommer une Commission permanente chargée de recevoir les plaintes adressées à ce sujet à la Société des Nations. » Cette proposition est la première manifestation d'une tendance dont nous serons amenés à reparler plus tard, tendance qui pousse à la création en faveur de Minorités, d'un organisme permanent analogue à la Commission des Mandats. La proposition Murray n'eut, pour le moment aucune suite, son auteur ayant consenti à la retirer, sur l'objection qui lui fut faite par la Commission chargée de la discuter, que la résolution votée par le Conseil le 25 octobre 1921 rendait sa proposition inutile.

D'ailleurs, la procédure telle qu'elle avait déjà été organisée, se prêtait à certains abus grave et demandait impérieusement à être amenée. Des accusa-

tions violentes, contenant des menaces sécessionistes et rédigées dans les termes les plus injurieux pour les Gouvernements des Etats minoritaires, parvenaient chaque jour au Secrétariat de la Société des Nations et étaient livrées à la plus large publicité. Ces abus furent évoqués devant la troisième Assemblée. Le représentant de la Pologne, M. Skirmunt, appela l'attention de l'Assemblée sur les dangers que faisaient courir ces abus à l'œuvre de paix poursuivie par la Société des Nations. « Si l'idée de la Société des Nations doit être conçue comme l'établissement d'un nouvel ordre de choses en Europe, disait le délégué polonais, et si les Traités des Minorités doivent être considérés comme tendant à une stabilisation et à une consolidation de ce nouvel ordre de choses, la question des minorités doit être traitée en vue de la protection de ces minorités, lorsque leurs droits sont lésés — ce qui est accepté par la Pologne comme par un certain nombre d'autres Puissances — mais si cette question est maniée d'une main trop lourde ou quelque peu maladroite, au lieu de mener à la stabilisation de ce nouvel ordre des choses, cela pourrait conduire à une action plutôt dissolvante et restructurative, ce qui n'est pas dans l'idée de la Société des Nations et de son Conseil. » A la même séance, Lord Robert Cecil faisait écho à ces paroles du représentant de la Pologne en déclarant que « s'il est important que les droits des minorités soient sauvegardés et qu'il n'y ait pas, à leur égard, une recrudescence de mauvais traitements qui serait un danger pour la

paix du monde, il faut aussi que les minorités reconnaissent qu'elles font partie de l'Etat où elles vivent et il faut qu'elles collaborent de leur mieux avec le gouvernement pour maintenir la stabilité et le bon gouvernement de cet Etat. »

En vue de donner un apaisement à ces trop légitimes inquiétudes, la troisième Assemblée a voté le 21 septembre 1922, parmi d'autres résolutions dues à l'initiative de M. Gilbert Murray, la résolution suivante : « L'Assemblée, tout en reconnaissant le droit fondamental des minorités à être protégées par la Société des Nations contre toute oppression, insiste sur le devoir qui incombe aux personnes appartenant aux minorités de race, de religion ou de langue, de coopérer, en citoyens loyaux, avec la nation à laquelle ils appartiennent maintenant. »

Mais déjà avant le vote de cette motion de principe, la Société des Nations avait entrepris, par une série de résolutions successives, d'amender cette procédure, de façon à en écarter les abus dont nous venons de parler. Dès le 27 juin 1921, le Conseil avait voté une résolution aux termes de laquelle « toute demande relative à la Protection des Minorités fondées sur les stipulations des traités et émanant de pétitionnaires qui n'ont pas qualité de membre de la Société, sera communiquée à l'Etat intéressé avant d'être portée à la connaissance des Membres de la Société. L'Etat aura un délai de trois semaines pour faire connaître au Secrétariat s'il désire ou non transmettre ses observations, lesquelles seront communi-

quées en même temps que la demande en question, à la fois aux Membres du Conseil et aux Membres de la Société ». Cette résolution, votée sur la demande de la Pologne et de la Tchécoslovaquie, avait pour objet de fournir un moyen de défense aux Etats visés par les pétitions, avant que celles-ci ne soient livrées à la publicité. On sait, en effet, que le plus grave défaut de la procédure institué par le rapport Tittoni, celui qui a provoqué le plus de protestations de la part des Etats à minorités, c'est la trop grande publicité donnée aux pétitions du fait de leur communication à tous les membres de la Société. C'est le rapport Tittoni qui a consacré la pratique qui s'était introduite dans le Secrétariat de la Société de communiquer tout document parvenu au Secrétariat, à tous les Membres de la Société. Contre cette pratique, ainsi consacrée, la Délégation polonaise faisait valoir les raisons suivantes, dans une note au Secrétariat en date du 3 juin 1921 : « Cette procédure, dit la note polonaise, inspirée sans doute par le juste désir de faire entendre la voix de ceux qui se croient lésés, n'en présente pas moins le grave désavantage de donner aux Membres de la Société des informations unilatérales, parfois incorrectes ou tendancieuses sans que l'Etat intéressé — c'est-à-dire celui contre lequel la demande est dirigée — ait la faculté de faire valoir son point de vue en même temps que les pétitionnaires. La faculté donnée aux Etats intéressés de réfuter ultérieurement les accusations dont ils ont été l'objet ne suffit pas toujours pour réparer le tort qui

leur a été fait par l'application de cette procédure. » Ces protestations répétées des Etats minoritaires ont amené le Conseil de la Société des Nations à procéder à une réforme complète de la procédure instituée en 1920. Ce fut l'œuvre de la résolution du Conseil en date du 5 septembre 1923, votée sur le rapport de M. de Rio-Branco.

Cette résolution soumet, en premier lieu, les pétitions à certaines conditions de recevabilité qui ont pour but de leur ôter tout caractère offensant pour l'Etat contre lequel elles sont dirigées. Voici comment s'énoncent ces conditions : les Pétitions adressées à la Société des Nations relatives à la Protection des Minorités :

a) Doivent avoir pour objet la Protection des Minorités conformément aux traités;

b) En particulier, elles ne doivent pas être présentées sous la forme d'une demande de rupture de liens politiques entre la minorité en question et l'Etat dont elle fait partie;

c) Elles ne doivent pas émaner d'une source anonyme ou mal établies;

d) Elles doivent être rédigées sans violence de langage;

e) Elles doivent contenir des informations ou signaler des faits qui n'ont pas récemment fait l'objet d'une pétition soumise à la procédure ordinaire.

Ensuite, la dite résolution restreint aux seuls Membres du Conseil la communication des pétitions, en ajoutant cependant qu'elle pourra être faite aux autres Membres de la Société, au public, en général, à la demande de l'Etat intéressé ou en vertu d'une résolution portée à cet effet, le Conseil ayant été dûment saisi.

Enfin le quatrième point de la résolution du 5 septembre 1923 porte sur l'organisation du Comité des Trois et s'inspire de certaines suggestions émises dans une lettre de la Délégation polonaise au Secrétariat, en date du 16 janvier 1923. Dans ce document, la Délégation polonaise insistait sur deux points : le premier, que la transmission automatique des pétitions à ce Comité engendrait une multiplication de ces pétitions, et le second, qu'en constituant le Comité des Trois, le Conseil déchargeait la responsabilité de l'un des membres du Conseil pris individuellement : « les Traités des Minorités, dit la note polonaise, attribuent expressément et exclusivement le droit d'initiative en matière de Protection des Minorités dans chaque cas qui pouvait s'y présenter, à un Etat individuel, membre de la Société des Nations. Or la procédure du Comité des Trois paraît en quelque sorte décharger un Etat membre d'une partie de sa responsabilité entre trois Membres : au lieu d'une initiative individuelle et spontanée d'un Membre du Conseil, elle substitue une initiative collective et automatique d'un organe non prévu par les Traités et par conséquent, elle affaiblit ainsi singulièrement la

valeur de la garantie expresse donnée par ce Traité à l'Etat qui a dû le subir. » Le Conseil a pleinement adopté le point de vue polonais puisque le point quatre des résolutions du 5 septembre 1923 porte : « L'examen des pétitions et des observations (s'il y en a) des gouvernements intéressés, par le Président et deux autres Membres du Conseil conformément à la résolution du 25 octobre 1920 aura pour seul objet de constater éventuellement qu'il y a lieu, pour un ou plusieurs Membres du Conseil, de signaler à l'attention du Conseil, une infraction ou un danger d'infraction à l'une quelconque des stipulations pour la Protection des Minorités. Le droit appartenant à tous les Membres du Conseil de signaler à l'attention de celui-ci une infraction ou un danger d'infraction reste entier.

Tel quel, le Comité des Trois était devenu, peu à peu, un organisme régulier de la Société des Nations. Il s'agissait maintenant pour celle-ci, de consacrer définitivement son existence, en lui assignant certaines règles, assurant sa fixité et son impartialité. Ce fut l'œuvre de la résolution du Conseil du 10 juin 1925, votée sur les rapport de M. de Mello-Franco. Dans le préambule de ce rapport, M. de Mello-Franco insistait sur l'importance prise par le Comité des Trois dans le règlement des questions de minorités. En fait, pratiquement, toutes les pétitions qui parvenaient au Conseil lui étaient transmises par le Comité des Trois. « Dans la pratique, disait le rapport, le Comité des Minorités est devenu une instance

normale en ce qui concerne l'activité de la Société des Nations au point de vue de la Protection des Minorités, ce qui donne à la désignation des Membres du Conseil sous la dite résolution une importance très considérable. »

Aussi la résolution du 10 juin 1925 a-t-elle pour but de garantir aussi bien dans l'intérêt des Etats minoritaires que des minorités elles-mêmes, l'indépendance et le désintéressement du Président et des Membres du Comité des Trois. La réalisation de ce dessein fait l'objet des deux points suivants de la résolution :

1^o Si le Président en exercice du Conseil et le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou le représentant d'un Etat voisin de l'Etat duquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ou le représentant d'un Etat dont la majorité de la population appartient, au point de vue ethnique, au même peuple que les personnes faisant partie de la dite minorité, la mission qui incombe au président du Conseil, aux termes de la résolution du 5 octobre 1920, sera remplie par le membre du Conseil qui exerçait les fonctions de président immédiatement avant le président actuel et qui ne se trouve pas dans la même situation.

2^o Le Président du Conseil, en désignant deux de ses collègues, conformément à la résolution du 25 oc-

tobre 1920, ne doit désigner ni le représentant de l'Etat auquel ressortissent les personnes appartenant à la minorité en cause, ni le représentant d'un Etat voisin de l'Etat auquel ressortissent ces personnes, ni celui d'un Etat dont la majorité de la population appartient au point de vue ethnique, au même peuple que les dites personnes.

Comme on peut le juger d'après cette revue rapide, l'ensemble des résolutions ainsi votées constitue « toute une végétation juridique luxuriante », dont certes bien des plantes sont adventices, mais qui n'en plongent pas moins des racines profondes dans le sol. Certes, il faut reconnaître que la procédure ainsi élaborée de toutes pièces est entièrement en dehors des traités. Comme l'a fait remarquer M. Fouques-Duparc, un lecteur non prévenu ne reconnaîtrait là en rien l'article 12 du traité avec la Pologne et les articles correspondants des autres traités sur lesquels se fonde la garantie du régime institué par ces traités. Mais comme cet article n'a rien prévu quant à la procédure de cette garantie internationale, la nécessité de combler cette lacune a imposé à la Société des Nations l'élaboration de toutes ces règles de procédure que M. de Mello-Franco comparait justement aux lois organiques dans le domaine du droit constitutionnel. Aussi bien c'est cette même nécessité qui a fait que les Etats à minorités se sont prêtés de bonne grâce à l'élaboration de ces règles.

Cependant malgré tous ces efforts en vue de doter d'une garantie réelle et efficace la protection des mi-

norités, l'activité de la Société des Nations dans ce domaine n'a guère rencontré des approbations dans les milieux minoritaires. C'est que toutes les règles édictées par la Société des Nations étaient de simples règles de procédure : elles ne sortaient guère du cadre général tracé par les Traités de Minorités. Or ce à quoi visaient les revendications des minoritaires, ce n'est pas à modifier uniquement telle ou telle règle de procédure, mais à amender le fond même du statut institué par les traités de 1919. Les revendications des minorités se sont, en effet, traduites par des propositions qui, tout en ne paraissant concerner que la procédure, rompaient délibérément les cadres tracés par les Traités. A ces tentatives exorbitantes du statut institué par les Traités, les Etats obligés par les traités ont répondu par un refus invariable d'accepter un élargissement quelconque de leurs obligations qui n'ait pas pour contre-partie naturelle et logique l'extension de ces mêmes obligations à tous les autres Etats membres de la Société des Nations. Cette attitude des Etats minoritaires eut une première occasion de se faire jour lors de la discussion des propositions Murray par la Deuxième Assemblée. L'une de ces propositions avait pour objet la création de Commissions permanentes de la Société des Nations dans les pays de population mixte. Contre cette proposition, les délégués des Etats à minorités soulevèrent toute une série d'objections, dont la plupart reposent sur le caractère exceptionnel des traités de minorités. M. Bénès, résumant les arguments développés par les

divers orateurs qui s'étaient succédé à la tribune, distinguait, du point de vue de la Protection des Minorités, trois catégories d'Etats :

1° Les Etats qui, en matière de minorités, n'ont pas pris d'engagements internationaux;

2° Les Etats qui, comme l'Esthonie et la Lettonie, sont actuellement en négociations avec le Conseil et qui ont leur point de vue d'ailleurs respectable;

3° Les Etats qui, à la Conférence de la Paix ou après, ont signé des traités de minorités précisant leurs obligations.

Parlant de ces derniers, M. Bénès déclarait comprendre « que si les Etats en question acceptent de prendre de nouveaux engagements, ils veulent que ces engagements soient pris par tout le monde, et il considère que les appréhensions de ces Etats sont parfaitement légitimes. »

En fait, l'intérêt qui s'attachait à une généralisation de la Protection des Minorités était double ainsi qu'on peut en juger par ce discours de M. Bénès. D'une part elle était demandée par les Etats assujettis aux Traités comme contre-partie de tout élargissement de leurs obligations présentes. Elle était très souhaitable d'autre part, pour vaincre les résistances des Etats nouvellement admis dans la Société des Nations qui se refusaient à accepter une Protection internationale des Minorités, jusqu'à ce qu'elle ne fut

étendue à tous les Membres de la Société des Nations. L'histoire des négociations de la Société des Nations avec les Etats baltes est, à ce point de vue, très intéressante à étudier.

C'est la première Assemblée qui émit, le 15 décembre 1920, le vœu que « dans le cas où les Etats baltiques, caucasiens et l'Albanie seraient admis à la Société des Nations, l'Assemblée recommande à ces Etats de prendre les mesures propres à assurer l'application des principes généraux inscrits dans les Traités de Minorités et leur demande de bien vouloir se mettre d'accord avec le Conseil sur les détails d'application ». On sait que le projet primitif de la Société des Nations, tel qu'il apparut dans une proposition qui fut alors faite par Lord Robert Cecil, était d'imposer comme condition préalable à l'admission de nouveaux Etats au sein de la Ligue, la soumission de ces Etats à des traités assurant une protection internationale à leurs minorités. Quoique la rédaction définitive de la résolution que nous venons de citer n'ait que le caractère d'un simple vœu, néanmoins, dans la conception du Conseil de la Société des Nations, ce vœu équivalait à une condition. Mais cette conception n'était pas partagée par les Etats baltes. Sans doute, par une note au Secrétariat en date du 13 septembre 1921, ces Etats informèrent-ils solennellement la Société des Nations de leur adhésion à ce vœu. Sans doute la Lithuanie signa-t-elle le 12 mai 1922, devant le Conseil, une Déclaration conforme aux Traités de minorités. Mais l'Esthonie et la Lettonie se refusèrent

énergiquement à suivre la Lithuanie dans cette voie. Les arguments dont usèrent ces deux Etats, pour défendre leur attitude sont très intéressants à étudier, du point de vue qui nous occupe.

Ces deux Etats estimaient qu'ils avaient entièrement satisfaits au vœu de l'Assemblée en assurant dans leur constitution, un traitement très libéral à leurs minorités. Mais ils se refusaient à signer un traité où fut stipulée une protection internationale de ces mêmes minorités, avant que cette protection internationale ne fut généralisée. « Il serait injuste, disait le délégué de la Lettonie, au début des pourparlers, il serait injuste de vouloir imposer à quelques Etats, unilatéralement et sans réciprocité envers aucun des autres Membres de la Société des Nations, une modification de leur législation interne et de ce fait une atteinte à leur souveraineté. Ce serait, puisqu'il s'agit de membres de la Société des Nations, vouloir en faire des Etats mi-souverains, alors qu'un des principes de base de la Société est d'atteindre l'égalité entre toutes les Nations civilisées ». Dans une note du 20 mars 1922, ce même délégué de la Lettonie, poursuivant son argumentation, s'attachait à démontrer que le principe de la protection internationale des minorités, n'avait pas acquis la valeur de principe général et universel de Droit international. A ce propos, il citait un passage du rapport de la Commission des juristes chargée de statuer sur le sort des îles d'Aland, dans lequel il était dit que « pour qu'un principe devienne général, il ne suffit pas qu'il

soit inscrit dans quelques traités ». Comme preuve à l'appui, il citait le traité de Rapallo, entre l'Italie et la Yougoslavie, où la question des minorités n'avait pas été réglée d'après les principes de ces traités de minorités, ce qui prouvait amplement que ces principes n'étaient pas encore devenus généraux. Le délégué de l'Esthonie, M. Pusta, allait même jusqu'à avancer que les obligations des traités de minorités ne pouvaient pas être étendus aux Etats baltes, parce que les Puissances n'avaient eu aucune part dans la création de ces Etats.

C'est pour une bonne part cette attitude des Etats baltes qui a amené la troisième Assemblée de la Société des Nations à émettre un vœu dans le sens d'une généralisation de la protection des minorités. Mais combien ce vœu est timide, platonique ! Voici comment il s'énonce : « L'Assemblée exprime l'espoir que les Etats qui ne sont liés vis-à-vis de la Société des Nations par aucune obligation légale, en ce qui concerne les minorités, observeront cependant dans le traitement de leurs minorités de race, de religion ou de langue, au moins le même degré de justice et de tolérance qui est exigé par les traités et selon l'action permanente du Conseil. » Ainsi conçue, cette résolution ne laisse aucune illusion sur sa véritable portée. Les Etats baltes l'ont bien compris, qui n'ont rien changé à leur attitude après que cette résolution fut votée. On sait, en effet, que l'Esthonie et la Lettonie n'ont signé aucune déclaration comparable à celle de la Lithuanie et que le Conseil a dû se contenter de

prendre acte de leurs lois constitutionnelles garantissant les droits de leurs minorités respectives.

La dernière tentative dans le sens d'une généralisation du droit des Minorités fut faite à la sixième Assemblée de la Société des Nations. C'est à la séance plénière du 14 septembre 1925 que le délégué de la Lithuanie, M. Galvanauskas, proposa de créer une Commission spéciale chargée d'élaborer le projet d'une Convention générale entre tous les Etats, membres de la Société des Nations, fixant leurs droits et devoirs envers les minorités. La discussion de la proposition Galvanauskas, devant la sixième Commission de l'Assemblée permit de fixer l'attitude des différents Etats, membres de la Société des Nations, à l'égard de ce problème. Si les Etats liés par des traités de minorités furent unanimes à appuyer la proposition lithuanienne, en revanche celle-ci rencontra la plus vive opposition de la part des Etats non liés par ces traités. Parmi les objections qu'ils lui firent, la principale — celle sur laquelle insista M. Hymans, qui évoqua ses souvenirs de la Conférence de la Paix — consista à opposer à la généralisation de la Protection des minorités, le caractère limité spécial, circonstanciel des Traités. A cette objection venait s'ajouter celle-ci qu'une pareille généralisation serait pleine de dangers, car elle favoriserait l'éclosion de minorités artificielles et turbulentes. En provoquant une pareille éclosion, cette généralisation irait à l'encontre du but poursuivi par les traités, qui est essentiellement un but de paix et de sécurité. Devant ces

rappels à « l'orthodoxie » des traités, la Société des Nations a dû s'incliner. La Lithuanie ayant retiré sa proposition, laquelle avait rallié contre elle la majorité de la Commission, l'Assemblée se borna à communiquer au Conseil la discussion qui avait eu lieu dans la sixième Commission et le Conseil se borna à prendre acte de cette communication.

Cet échec était grave. Il condamnait la Société des Nations à s'en tenir désormais strictement à la lettre des traités, dont elle-même s'était en quelque sorte prévalu pour repousser toute tentative de généralisation du régime de protection organisé par ces traités. En consacrant ainsi le caractère exceptionnel des traités de minorités, la Société des Nations s'obligeait implicitement, par là-même, à les appliquer dans l'unique esprit qui fût compatible avec ce caractère d'exception, c'est-à-dire restrictivement. Toute l'histoire des tentatives ultérieures d'extension des Traités est là pour démontrer que la Société des Nations ne s'est pas départie de cette attitude.

En 1925, devant la sixième Assemblée de la Société des Nations, durant la même session qui eut à discuter de la proposition Galvanauskas, le comte Apponyi, délégué de la Hongrie, suggérait qu'il serait désirable de donner le droit de saisir directement le Conseil à certaines organisations minoritaires, telles que les associations culturelles, économiques ou confessionnelles. Examinant cette suggestion du délégué hongrois dans son rapport du 9 décembre 1925, M. de Mello-Franco la repoussait en soulignant qu'elle était

incompatible avec le texte des traités, lesquels ne donnent ce droit d'initiative même pas à tous les Etats membres de la Société des Nations, mais uniquement aux seuls membres du Conseil de la Société.

Mais c'est à la neuvième et à la dixième Assemblées de la Société des Nations que furent faits les plus grands efforts d'extension des Traités dans le sens d'une aggravation des obligations assumées par les Etats assujettis. Le 5 septembre 1928, le délégué de la Hollande, Beelaerts von Blootland, sans formuler aucune proposition concrète, attirait l'attention de l'Assemblée sur la nécessité, pour assurer une protection vraiment efficace des droits des minorités, de créer un organisme permanent analogue à la Commission des Mandats. M. Osusky, le délégué de la Tchécoslovaquie à l'Assemblée, s'élevait aussitôt contre cette suggestion, en faisant remarquer que la création d'une Commission permanente des Mandats était formellement prescrite par l'article 22 du Pacte, tandis qu'un pareil organisme n'était nullement prévu par les traités de minorités. « Il est hors de doute, disait-il, que le contenu des traités conclus entre les Puissances dites « Puissances à intérêts limités » et les principales Puissances alliées et associées ne comporte ni le droit ni l'obligation de créer une Commission permanente des Minorités. Si l'on veut entrer dans cette voie, examiner cette question, il faut chercher ailleurs que dans les traités de minorités l'autorité pour le faire. » M. Zaleski, le représentant de la Pologne, appuyait cette argumentation en ajoutant que seule une

généralisation de la Protection des Minorité permettrait la création d'un organisme permanent.

Mais cette question revint sur le tapis à la session du Conseil qui se tint la même année à Lugano, à propos d'une discussion à laquelle avaient donné lieu des plaintes émanant de la minorité allemande de la Silésie polonaise. Le résultat fut que le Conseil reprit encore une fois — mais cette fois-ci en lui donnant une ampleur inaccoutumée — l'examen de la procédure en matière de minorités, dans sa session de mars 1929. A la séance du 6 mars 1929, les délégués de l'Allemagne et du Canada insistèrent sur les déficiences de la procédure existante, telle qu'elle avait été organisée par les traités et les résolutions postérieures du Conseil. « A l'heure actuelle, déclara le représentant de l'Allemagne, M. Stresemann, la procédure existante se borne à régler les pétitions adressées à la Société des Nations. Il n'existe en dehors du domaine des pétitions aucune institution ou procédure pour réaliser d'une manière générale la garantie confiée à la Société des Nations. Mais il ne peut pas y avoir de doute que la garantie ne saurait se limiter à un règlement de cas concrets dans lesquels une infraction déjà commise, ou le danger d'une infraction aux droits de minorités, et portée à la connaissance de la Société des Nations. » Mais c'est dans leurs Mémoires adressés au Comité institué le 7 mars à la suite de cette discussion que les délégués allemand et canadien développèrent leur point de vue. Dans ces Mémoires, ils insistaient sur la nécessité de créer, pour les Mino-

rités, un organisme permanent, qui permet d'assurer une certaine continuité, une certaine constance dans la jurisprudence, si l'on peut parler ainsi, de la Société à l'égard des minorités, continuité qui faisait complètement défaut avec le caractère intermittent du Comité des Trois. Dans leur pensée, cet organisme devait être un Comité composé de tous les membres du Conseil et non plus de trois membres seulement. D'ailleurs ces membres du Conseil pourraient se faire remplacer au sein de ces Comités par des techniciens spécialisés dans les problèmes minoritaires. « Un Comité permanent des Minorités, était-il dit dans le Mémorandum allemand, pourrait, en recourant à toutes les sources d'information dont il disposerait et particulièrement aux renseignements fournis par les Etats en cause, rassembler un matériel documentaire aussi complet que possible sur l'état de la question minoritaire à l'époque envisagée et procéder à l'examen critique de cette documentation. Il pourrait ensuite — à des intervalles déterminés — communiquer ses observations en même temps que les suggestions éventuelles qu'il aurait à formuler dans le cadre des traités et des déclarations en vigueur, aux instances constitutionnelles de la Société. »

Le rapport du Comité des Trois institué par la résolution du 7 mars 1929 a conclu nettement contre les propositions des délégués allemand et canadien. Voici comment il s'exprime au sujet de la création d'un Comité permanent des minorités : « En ce qui concerne la première proposition, il convient de re-

marquer que les traités ne contiennent pas de dispositions permettant au Conseil, quant à la situation des minorités, une surveillance constante en ce sens, que pareille surveillance pourrait s'exercer en dehors des cas où un membre du Conseil signale à l'attention de celui-ci une infraction ou un danger d'infraction aux traités... Une surveillance en dehors des cas d'infraction, ou de danger d'infraction, pouvant être signalés au Conseil conformément aux Traités, sortirait du cadre de ceux-ci. La suggestion envisagée modifierait d'ailleurs, dans une telle mesure, la conception qui est à la base des traités, que le Comité n'estime pas pouvoir faire une recommandation dans ce sens. »

Quant à la suggestion de faire du Comité des Trois un Comité comprenant tous les Membres du Conseil (Committee of the whole), voici en quels termes elle est condamnée par ce rapport : « Le Comité ne saurait notamment recommander que les pétitions fussent déférées à un Comité comprenant tous les membres du Conseil. En fait, on ne saurait distinguer entre le Conseil lui-même et un Comité ainsi composé. Il ne serait pas possible de soutenir que l'initiative prise par pareil Comité ne serait pas une initiative du Conseil. L'examen d'une pétition par un Comité formé de tous les membres du Conseil équivaldrait, par conséquent, à un examen par le Conseil lui-même, alors qu'un membre du Conseil n'aurait pas signalé à l'attention de ce dernier, conformément aux traités, une infraction ou danger d'infraction. Les Etats liés par des stipulations pour la protection des minorités

seraient fondés à considérer cette mesure comme dérogeant au système qu'ils ont accepté par les Traités. »

Finalement, nous savons que la résolution de Madrid, résolution du 13 juin 1929, que le Conseil adopta après discussion du rapport du Comité des Trois, n'a presque rien retenu des propositions allemande et canadienne. Elle s'est bornée à introduire des réformes de détail, telle que la faculté, désormais reconnue au Président du Conseil, de porter à cinq ans au lieu de trois, le nombre des membres du Comité des Minorités. Pour tout le reste, la résolution de Madrid n'a apporté aucune modification aux résolutions antérieures dont la dernière était celle du 10 juin 1925.

CHAPITRE VI

LES SOLUTIONS DE L'AVENIR

A douze ans de distance de la conclusion des traités de paix, on est en droit de se demander : quels sont les résultats obtenus par le système de protection internationale inauguré par les traités de 1919 et quel est l'avenir de cette protection?

Ce qui apparaît, à première vue, d'une évidence absolue, c'est que les traités de 1919 n'ont pas apporté une solution définitive au problème des minorités ethniques. Comme le dit si bien M. Fouques Duparc : « La Protection des Minorités, telle qu'elle est conçue n'est qu'un règlement partiel du problème des minorités; et si elle peut servir de point de départ à un règlement complet, elle n'est pas ce règlement (1). » D'ailleurs, nous avons pu voir, en étu-

(1) Fouques-Duparc. L'Etat de la Protection des Minorités devant la Quatrième Assemblée de la S. D. N. (R.D.I.L.C., année 1923, page 419).

Cf. aussi Le Problème des Minorités par André Tibal (Bulletins de la Conciliation Internationale, année 1923, p.24): « Tout le monde est d'accord que les Traités de 1919 n'ont pas résolu définitivement la question et que leurs auteurs n'ont eu nullement cette ambition. Les hommes d'Etat ont voulu tracer seulement les grandes lignes d'un régime qui paraît aux dangers les plus pressants et les plus redoutables ».

diant la genèse de ces traités, qu'il n'entraîne nullement dans les intentions des auteurs des traités de minorités d'apporter un règlement général au problème des minorités ethniques. La portée restreinte, limitée de ces traités a été excellemment rendue dans ce passage du rapport du Comité des Trois institué par la Résolution du 7 mars 1929^e: « Il convient de signaler immédiatement que les auteurs des Traités n'ont nullement eu l'intention d'énoncer des principes de gouvernement présentant un caractère d'obligation universelle. Ils n'ont jamais considéré ni prétendu considérer la possibilité d'appliquer à tous les Etats du monde le principe général de la Tolérance religieuse; ils n'ont pas non plus établi de principes généraux d'une application universelle, en ce qui concerne le gouvernement des peuples étrangers qui pouvaient être compris dans le territoire ou les possessions coloniales des divers Etats. »

Devant les insuffisances et les lacunes de la solution des Traités de 1919, deux attitudes n'ont pas tardé à se faire jour. L'une qui a été celle des auteurs des traités et à laquelle il semble que la Société des Nations soit, dans une grande mesure, demeurée fidèle, assimile les stipulations des traités de 1919 aux stipulations analogues que l'on trouve dans bien des traités antérieurs et qui avaient essentiellement pour but d'assurer un statut convenable aux populations destinées à passer d'une domination territoriale à une autre. Cette conception voit dans l'œuvre des traités de 1919, un but essentiellement politique, des-

finé à assurer la stabilité des nouvelles frontières internationales et à faciliter l'amalgame des divers peuples allogènes d'un Etat avec la masse de sa population. Aussi n'est-il pas nécessaire de souligner que cette conception sur laquelle sont basés les traités de 1919 n'est point une conception juridique du problème des Minorités; comme presque tous les actes du droit international ces traités ont été conçus plutôt comme devant satisfaire à certaines exigences impérieuses, liées aux contingences du moment, que comme une application des principes abstraits.

A cette conception s'en oppose une autre qui est, celle-ci, proprement juridique et qui est née après coup, et comme par réaction au point de vue que nous venons d'exposer. Cette conception se rattache à celle que nous avons vu lentement s'élaborer avec la pratique des interventions d'humanité dans le Proche-Orient et qui a failli même trouver sa consécration dans le Pacte de la Nouvelle Société Internationale, mais qui a finalement avorté à la Conférence. La liaison entre les stipulations des Traités dits de minorités avec cette pratique des interventions d'humanité a été aperçue par maints auteurs : elle n'a été nulle part mieux exprimée que dans ce passage de M. de La Pradelle : « Si les engagements auxquels les Puissances signataires des traités de Berlin subordonnant en 1878 la reconnaissance des Etats, constituaient une première forme naissante de l'intervention pour cause d'humanité, les traités dits

de minorité en constituent une seconde, plus étendue, plus développée, mieux agencée (2). »

Si cette liaison est certaine, si on peut dire que les traités de minorités, en assurant dans leur article deuxième, une protection générale de certains droits à l'égard de tous les habitants sans distinction, ont continué la voie ouverte par le Traité de Berlin, et ont préparé l'instauration « d'un statut général de Protection », il n'en est pas moins vrai de dire qu'ils n'ont pas élaboré ce statut. Ils ne l'ont pas réalisé parce que l'élaboration d'un pareil statut se serait heurtée au dogme de la souveraineté qui était encore vivace à l'époque de la conclusion des Traités. « Ces traités ont été signés, écrit judicieusement M. William Martin, à un moment où les idées régnaient étaient encore imprégnées de la philosophie politique du XIX^e siècle et où la souveraineté des Etats gardait le caractère absolu qu'elle perd aujourd'hui chaque jour davantage (3). » Ce pas devant lequel les négociateurs des Traités de paix ont reculé, la Société des Nations se devait de le franchir. De fait, nous avons vu que de grands efforts ont été faits à la Société des Nations en vue d'ériger la Protection des Minorités en principe général de droit international public. Malheureusement, ces efforts ont échoué.

(2) La réforme agraire en Lettonie. Pétition des Propriétaires fonciers lettons au Conseil de la Société des Nations, page 156.

(3) W. Martin, op. cit. La Correspondant, numéro du 25 janvier 1929, p. 175.

Ce grave échec a valu à la Société des Nations de nombreuses critiques, dont la plupart sont assez justifiées. Telle, par exemple, celle de M William Martin, que nous citons tout à l'heure : « La Société des Nations, écrit cet auteur, a manqué à cet égard d'audace, et peut-être de logique. Son existence repose sur une notion nouvelle de la souveraineté des Etats; si la conception de la souveraineté devait rester aussi absolue qu'elle l'a été dans le passé, la Société des Nations n'existerait pas ou en tout cas, ne pourrait pas fonctionner. C'est parce que le droit international a subi, sur ce point, une évolution profonde, au cours des dernières décades, que les Etats ont accepté d'abandonner à la Société des Nations, une partie de leur souveraineté traditionnelle. Il est donc anormal que la Société née de ce démembrement de la souveraineté, se reconnaisse adhérente des théories traditionnelles du droit international, de celles même qui, dans leur aboutissement, doivent la frapper de stérilité (4). »

Sans doute il y a beaucoup de justesse dans toutes ces critiques, et pourtant la Protection des Minorités n'est pas le seul domaine de l'activité de la Société des Nations où l'on ait pu accuser celle-ci de s'être montrée trop timorée. Car c'est cet esprit de prudence, de ménagement, de composition avec les réalités de l'heure qui caractérise toute l'œuvre de la Société des Nations dans la première décade de

(4) W. Martin, *op. cit.*, p. 176.

son existence. « La Société des Nations, déclarait mélancoliquement M. Briand, dans cette mémorable séance du 6 mars 1929, de par sa composition et ses règles, est obligée de placer au-dessus de toute considération le respect des souverainetés nationales. C'est ce principe qui la domine.. Il est quelquefois bienfaisant parce que c'est une retenue contre certaines improvisations qui pourraient être dangereuses; il est quelquefois une gêne parce qu'il oblige à des combinaisons de concorde qui exigent l'unanimité. »

Ainsi donc, il nous faut convenir que sur le terrain du Droit positif, la souveraineté étatique constitue toujours, à l'heure actuelle, un obstacle d'une force insurmontable à tout essai dans le sens d'une généralisation de la Protection des Minorités des traités. Cependant, dans la doctrine, nous voyons que cette notion est de toutes parts battue en brèche par des auteurs de plus en plus nombreux. Ces mêmes auteurs sont unanimes à penser que, parallèlement à cette diminution de jour en jour plus accentuée du caractère absolu de la notion de souveraineté étatique, la limitation à cette souveraineté que constitue la protection des minorités ethniques ou religieuses, devrait pouvoir conquérir un domaine de plus en plus vaste, universel. C'est notamment la conception de M. Politis dans son livre sur *Les limitations de la Souveraineté*, où l'on trouve exprimée l'opinion suivante sur les traités de minorités : « Voilà des limitations très importantes. Elles sont, pour la plupart, des règles constructives qui ne s'appliquent qu'à cer-

taines Etats. Mais il est conforme à l'évolution ordinaire du Droit des Gens qu'elles acquièrent un empire de plus en plus général. Ce caractère universel appartient déjà à la norme dont ces règles assurent le respect. Elle vaut dès maintenant pour tous les Etats. C'est ce qu'a reconnu en 1922 l'Assemblée de la Société des Nations (5). »

Une telle évolution s'impose d'autant plus impérieusement que rien, en droit, ne peut justifier l'inégalité qui est à la base du statut des minorités tel qu'il a été établi par les traités de 1919. Le critérium du degré de civilisation que l'on invoque le plus souvent pour justifier cette inégalité est si vague et si incertain qu'il n'a aucune valeur absolue (6) du point de vue strictement juridique. Ainsi que le fait observer M. Joseph-L. Kunz dans son ouvrage *De la notion de nation civilisée dans le Droit des Gens modernes*, de ce point de vue-là, le seul critérium de la civilisation d'un Etat, c'est son admission dans la Communauté internationale. Or ce critérium n'a pas empêché la Turquie de subir des limitations nombreu-

(5) Politis. Les Limitations de la Souveraineté (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, tome VI, page 40).

(6) Sans compter que les Etats civilisés peuvent avoir des « défaillances » et commettre alors des manquements graves à leurs devoirs d'Etats civilisés. On en voit actuellement un exemple saisissant dans la vague antisémite qui a déferlé sur l'Allemagne avec l'arrivée de l'hitlérisme au pouvoir.

ses de sa souveraineté du fait de la protection de ses minorités religieuses qui lui fut imposée par le Congrès des Puissances au Congrès de Paris en 1886. Mais même si, laissant de côté ce critérium trop étroit, on reconnaît une certaine inégalité entre les Etats du fait de leurs plus ou moindres progrès dans le domaine de la civilisation et de la culture, cela n'autorise point cependant à établir entre eux une inégalité juridique. « Devant le Droit international, les Etats sont égaux en ce sens qu'ils peuvent tous en invoquer la protection et qu'ils doivent tous en subir l'empire (7). »

Ainsi donc, la majorité de la Doctrine du Droit International est nettement en faveur d'une généralisation de la protection des minorités. Mais là où les thèses se différencient et s'opposent, c'est sur l'étendue et la portée d'une protection ainsi généralisée. En substance, on distingue deux grandes conceptions, suivant leurs attaches, plus ou moins étroites, avec l'une ou l'autre des deux grandes théories philosophiques sur le problème des nationalités : la théorie matérialiste, fataliste de la fixité des races humaines, très répandue et admirée en Allemagne, et la théorie spiritualiste qui est celle de presque tous les auteurs français qui se sont occupés du problème. Examinons la première de ces deux conceptions. C'est celle des milieux minoritaires extrémistes. Elle

(7) Politis. Les nouvelles tendances du Droit international, cité par Mandelstam R.D.I.L.C., année 1930, page 700.

considère qu'aujourd'hui, toute assimilation, toute fusion d'un élément allogène dans la masse de la population, est *a priori* impossible, avec le renforcement du sentiment nationaliste et la puissance de la « conscience nationale » qui caractérisent notre époque : tout essai, toute tentative dans ce sens doivent être à l'avance rejetés. Mais alors, comment concilier cette conception avec l'existence de l'Etat, qui est encore, à l'heure actuelle, la plus grande réalité vivante du Droit International? En modifiant profondément la notion même de cet Etat. A ce sujet la susdite théorie commence d'abord par s'attaquer à la notion de l'Etat unitaire et national, telle qu'elle s'est élaborée sous la Révolution française avant de devenir l'idéal de tout le mouvement nationalitaire du XIX^e siècle. A cette notion de l'Etat national les minoritaires reprochent son caractère hypertrophique, qui vise à l'absorption par l'Etat de fonctions et de compétences de plus en plus nombreuses. A cette « idolâtrie de l'Etat », ils opposent leur idolâtrie de la nation qui est, d'après eux, une réalité toute aussi vivante et toute aussi forte que l'Etat. La seule conciliation possible entre l'Etat et la Nation, réside, d'après eux, dans un partage de compétences. A l'Etat échéerait tout ce qui concerne les intérêts généraux, la conduite de la politique extérieure, l'organisation de la défense nationale, etc..., à la nation, ou à la minorité nationale, le soin du patrimoine spirituel, culturel de ses membres. Mais pour assumer ce soin, la minorité a besoin d'être organisée; la reconnais-

sance de la personnalité morale de la minorité, tant au point de vue du Droit interne qu'au point de vue du Droit international, s'impose dans cette conception qui n'est plus la conception « atomistique » traditionnelle de l'Etat, mais une conception « organiciste », laquelle considère l'Etat comme « étant composé d'un assemblage de collectivités ayant leur vie propre » (8). On assisterait ainsi à la naissance d'unités nouvelles, les communautés nationales (Volksge meinschaften), lesquelles débordant sur les cadres traditionnels des Etats, rendant les frontières de ces mêmes Etats de plus en plus « invisibles », faciliteraient une constitution fédérative de l'Europe. En fait, il est aisé d'apercevoir la parenté entre cette conception et l'admiration que professent les dirigeants du mouvement minoritaire pour la constitution fédérative du Saint Empire Romain Germanique. Il est non moins aisé de voir une parenté analogue entre l'organisation des minorités en corporations autonomes et les théories du leader social-démocrate autrichien Karl Renner sur l'organisation des communes mixtes.

Telle quelle, cette conception ne manque pas d'être d'une hardiesse étonnante. Pour la bien juger, il convient de ne pas la séparer de la doctrine philo-

(8) Tibal. Le Problème des Minorités. Bulletins de la Conciliation internationale, année 1929, page 34. Cf. du même auteur : Les tendances actuelles du Mouvement minoritaire (L'Esprit International, année 1931).

sophique sur laquelle, ainsi que nous le disions plus haut, elle est fondée, à savoir la doctrine matérialiste de la fixité des races. Cette doctrine a connu, vers la fin du xix^e siècle et au commencement du xx^e siècle, un mouvement de vogue extraordinaire, à la suite de la publication des ouvrages du comte de Gobineau et de l'Anglais Chamberlain. Mais, dès son éclosion, cette doctrine avait trouvé de nombreux contradicteurs, et dès ce temps-là Renan, entre autres, avait signalé « la relativité de la notion de race ». Aujourd'hui, elle trouve de moins en moins de crédit, battue qu'elle est en brèche par toute la nouvelle école sociologique. Cette nouvelle école s'attache à démontrer, avec une documentation extrêmement forte, l'existence, à côté de « races physiologiques » des « races historiques » : « A bien y regarder, écrit par exemple M. Berr, le facteur race est moins consistant que le facteur milieu. Le milieu ne se modifie que lentement, que relativement, sous l'action surtout dans les temps historiques, des groupes humains. Les possibilités qu'il offre à la vie des sociétés peuvent dormir, s'assoupir, s'éveiller ou se déréveiller tout à coup. La race s'efface irrévocablement, sauf dans les cas exceptionnels d'atavisme... Les races anthropologiques se décomposent et se multiplient en races historiques, les groupes ethniques se mêlent et se transforment dans les peuples et les nations. Tout en se combattant, les nations se pénètrent, elles font œuvre commune de civilisation... L'unité psychique, si elle a existé, est remplacée peu à peu

par l'unité psychologique, l'unité de ressemblance par l'unité de conscience (9). »

L'exemple qui vient tout de suite à l'esprit pour appuyer cette théorie, est celui de la France, « véritable creuset magique » où tant de races diverses sont venues se fondre pour former un ensemble harmonieux et admirable.

Mais, même en admettant que cette croyance en la fixité des races fût vraie, elle n'autorise pas à affirmer que toute race doit pouvoir se matérialiser en nationalité et toute nationalité prétendre à l'indépendance ou à l'autonomie. Pour y prétendre, il faut d'abord qu'elle fasse la preuve de sa viabilité. Il faut, en outre, quelques autres conditions. Elles se trouvent excellemment exprimées par M. Lucien Brun dans ce passage de son étude sur *Les libertés culturelles* (10) : « Une minorité peut conserver pendant des siècles dans sa langue et sa littérature un principe de vitalité. Mais elle devra dans le domaine politique, social, économique, s'appuyer sur un agent de civilisation. Elle aura pu créer un étroit réseau d'œuvres et de relations culturelles : une catégorie d'institutions restera, dont la mise en train exigera un ensemble de circonstances réalisables seulement sur

(9) Berr. Avant-propos à l'ouvrage de M. Pittard. — Les races et l'histoire (cité par Lucien Brun. *Les libertés culturelles*, page 29).

(10) Lucien Brun. *Les libertés culturelles*, page 63.

un champ plus vaste et la coordination par une puissance publique centralisatrice. »

Tout cela nous prouve que la théorie matérialiste de la fixité des races ne saurait nullement offrir une base solide aux revendications minoritaires. Aussi bien n'est-elle pour ces revendications qu'un paravent commode : derrière cet arrière-fonds philosophique se laissent entrevoir les visées politiques immédiates auxquelles tendent ces mêmes revendications. Ces visées apparaissent clairement lorsque l'on voit certains orateurs, ardents défenseurs des minorités opprimées, proclamer en même temps devant la Société des Nations, l'immutabilité des races minoritaires et la nécessité d'une revision des frontières territoriales telles qu'elles ont été établies par les traités de paix. C'est donc, en dernière analyse, à la remise en question de tout le statut territorial de l'Europe d'après-guerre qu'aboutissent les aspirations minoritaires.

Poussées jusqu'à cette limite extrême, ces aspirations se trouvent condamnées aussi bien par la doctrine que par la pratique internationales. L'incertitude extrême du principe de libre détermination des peuples, jointe aux nécessités de l'ordre international existant, font que la doctrine comme la pratique, se montrent de moins en moins favorables à une « interprétation absolue du droit à l'indépendance politique » (1). Cette attitude a eu très souvent l'occasion

(11) J.T. Délos. La Société internationale et les Principes du Droit public, page 59.

de se manifester dans la pratique internationale : un des cas les plus intéressants à cet égard est celui des îles d'Aland. Dans le rapport de la Commission des Juristes qui fut constituée pour s'occuper de cette affaire, on trouve exprimé le point de vue suivant sur le principe de libre-disposition : « Est-il possible d'd-mettre comme une règle absolue qu'une minorité de la population d'un Etat définitivement constitué et parfaitement capable de remplir sa tâche, ait le droit de se séparer de lui pour s'incorporer à un autre Etat ou se déclarer indépendant? La réponse ne peut être que négative. Reconnaître à des minorités de langue ou de religion, ou à des fractions quelconques d'une population la faculté de se retirer de la communauté à laquelle elles appartiennent, parce que telle est leur volonté ou tel est leur bon plaisir, ce serait détruire l'ordre et la stabilité à l'intérieur des Etats et inaugurer l'anarchie dans la vie internationale. Ce serait maintenir une théorie incompatible avec l'idée même de l'Etat comme unité territoriale politique. » Plus loin, examinant l'éventualité extrême d'une séparation, voici dans quelles limites étroites, ce rapport la circonscrit : « La séparation d'une minorité de l'Etat dont elle fait partie et son incorporation à un autre Etat ne peuvent être envisagés que comme une solution extrême et tout à fait exceptionnelle, quand cet Etat n'a pas la volonté ou le pouvoir d'édicter et d'appliquer des garanties justes et efficaces, »

Sans doute, les négociateurs des traités de paix n'ont jamais eu la prétention de cristalliser pour l'éter-

nité le statut territorial de l'Europe tel qu'il résulte des remaniements opérés par ces traités. Un article entier du Pacte — l'article 19 — est là pour l'attester, qui prévoit une procédure raisonnable de modification territoriale dans le cadre de la Société des Nations. Mais il est clair que cet article n'a pas été édicté en faveur des populations minoritaires pour lesquelles on a organisé un régime de protection international. Ce régime, en protégeant efficacement les minorités contre les entraînements inévitables des masses majoritaires et plus généralement, contre toute atteinte à la conservation de leurs caractères ethniques distinctifs, leur fait un devoir de ne nourrir aucune visée secessioniste contre un Etat qui remplit loyalement les obligations assumées par les traités. Nous avons vu que là-dessus, la doctrine de la Société des Nations est d'une intransigeance remarquable.

Mais ces solutions extrêmes écartées, on doit se demander vers quel avenir s'oriente le problème des minorités. Cet avenir est-il dans le maintien indéfini, pur et simple, du statut actuel, établi par les traités de minorités? Les traités ne donnent aucune indication précise à ce sujet. La question de savoir si le régime institué par les traités est permanent ou transitoire a donné lieu à des controverses passionnées devant la Société des Nations. Il semble que ce soit la thèse du caractère transitoire de la protection institué par les traités qui ait prévalu au cours du débat qui se déroula devant le Conseil le 9 décembre 1925, à l'occasion de la discussion du rapport de M. de Mello-

Franco. Telle est, du moins, l'impression qui se dégage de la lecture de ce rapport lui-même : « Il me semble irrécusable, y est-il dit, que ceux qui ont conçu le système de protection ne songeaient pas à créer, dans le sein de certains Etats, une masse d'habitants se considérant, perpétuellement étrangers à l'organisme général de la nation; mais, au contraire, qu'ils voulaient, pour les éléments de cette masse, le statut de protection juridique capable d'assurer le respect à l'inviolabilité des personnes sous tous les aspects, et de préparer, peu à peu, les conditions nécessaires à l'établissement de la complète unité nationale. » Ce point de vue reçut l'entière approbation de Sir Austen Chamberlain, lequel déclara que « l'objet des traités de minorités et le but que poursuit le Conseil lorsqu'il accomplit la tâche que lui ont confiée ces traités, sont d'assurer aux minorités, le degré de protection et de justice qui les mettra graduellement en mesure de se fondre dans la Communauté nationale à laquelle elles appartiennent ».

La thèse ainsi développée et la discussion dont elle fut le sujet eurent un retentissement énorme. Elles provoquèrent, dans les milieux minoritaires les protestations les plus véhémentes. M. Stresemann, le ministre des Affaires Etrangères d'Allemagne, se faisant l'interprète de ce mécontentement des milieux minoritaires, souleva de nouveau la question à la séance du 6 mars 1929. Ce fut pour critiquer en ces termes la thèse de M. de Mello-Franco : « Je ne saurais laisser de côté ici la déclaration d'un ancien rapporteur du

Conseil en l'année 1925, déclaration qui a eu un retentissement considérable, comme aussi la discussion au Conseil qui l'a suivie. Dans cette déclaration et dans cette discussion, nous trouvons certaines vues de principe sur le but des dispositions stipulant la protection des minorités et sur la garantie exercée par la Société des Nations, vues qui pouvaient être interprétées comme signifiant que ces dispositions constituent en quelque sorte un régime de transition destiné à faire finalement disparaître les minorités comme telles, c'est-à-dire à les faire absorber par la majorité de la population de l'Etat auquel elles appartiennent. Si ces déclarations devaient réellement constituer une sorte de théorie de l'assimilation — ce qui semble ressortir de certaines observations faites dans les séances ultérieures du Conseil — je serais, pour ma part, obligé de m'y opposer énergiquement. Une telle théorie est contraire à l'idée nettement exprimée lors de l'établissement du nouveau système, d'après laquelle la protection des minorités est une protection permanente, et non pas seulement un régime de transition établi en vue d'aplanir des difficultés temporaires... »

Cette déclaration de M. Stresemann amena Sir Austen Chamberlain à préciser certain passage de son discours de 1925 dont la traduction anglaise avait donné lieu à un malentendu. Ce fut pour corriger ce qu'avaient d'absolu les paroles alors prononcées : « L'expression » se fondre », dit en effet Sir Austen, était mal choisie. Je n'entendais pas un instant suggérer que l'intention était de voir fondre ou abolir les

caractéristiques culturelles de la population constituant la minorité... Je reconnais leur caractère permanent (celui des traités), mais comme je l'indiquais au début de mes observations, je nourris l'espoir que la nécessité d'avoir recours au Conseil ne sera pas permanente, parce qu'avec le temps, les relations entre les minorités et les Etats auxquels elles appartiennent assumeront un caractère qui effacera le besoin et le désir de s'adresser à cet organisme. »

En vérité, si l'on veut se faire une idée juste sur cette question tant controversée, il convient d'abstraire toute préoccupation politique lorsqu'on l'examine. Il convient surtout de se débarrasser de tout préjugé favorable ou défavorable, soit à l'égard des minorités, soit à l'égard des Etats obligés. Lorsque l'on examine ainsi le problème objectivement, il apparaît clairement que les traités n'ont nullement entendu fermer la voie de l'assimilation aux Etats contenant des minorités dans leur sein. Ils ont seulement voulu préserver ces minorités contre une assimilation trop hâtive, obtenue par la violence ou par tout autre procédé indigne d'une nation civilisée. Cette vérité d'évidence est reconnue par les plus chauds sympathisants du mouvement minoritaire comme M. Dupuis, par exemple, sous la plume duquel on peut trouver cette appréciation. « A ne considérer que les textes, il est clair que la politique d'assimilation n'est pas interdite aux Etats qui dominent des minorités, que seuls leur sont interdits certains procédés de contrainte ou de violence plus contraires que favorables

au succès de la politique d'assimilation. Il semble que les rédacteurs de ces textes, consciemment ou inconsciemment, se soient inspirés de cette vérité trop méconnue des gouvernements démocratiques — et parfois des autres — : on n'assimile que les populations auxquelles on ne prétend pas imposer l'assimilation (12). » La même opinion est partagée par M. William Martin^o : « S'il est exact que l'assimilation progressive des minorités par la majorité et la fusion des minorités dans l'unité nationale doivent être le but de l'évolution politique, il ne peut pas être question d'atteindre ce but par la force... en interdisant aux Etats d'employer la force pour assimiler leurs minorités, on ne leur a nullement interdit de se servir d'autres moyens dont l'histoire prouve la plus grande efficacité. »

A la vérité, lorsqu'on va au fond des choses, on peut concevoir l'assimilation comme n'entraînant pas *ipso facto*, la disparition de tout particularisme ethnique. On peut imaginer une assimilation d'une minorité par la masse de la population de l'Etat qui ne soit pas une absorption, une assimilation qui permette à la minorité de sauvegarder son patrimoine culturel, de conserver sa culture et sa civilisation particulières à côté de la culture et de la civilisation communes. C'est cette conception de l'assimilation que M. Briand développait si magnifiquement à la tribune de la Société des Nations, le 6 mars 1929, en réponse aux discours

(12) Dupuis. Préface à l'ouvrage de Balogh sur le Problème des Minorités, page 14.

de M. Stresemann et de Sir Austen Chamberlain :
« Un pays, disait le délégué de la France, n'a aucun intérêt à ce que disparaisse un élément de sa population ayant sa valeur propre, son génie propre. Et un grand pays qui a le sentiment de sa force, ne poursuit pas une telle disparition. Il n'essaie pas d'uniformiser ses populations à ce point. Au contraire, la force, pour lui, consiste à assimiler les divers éléments de sa population sans leur faire perdre leur génie propre et leurs qualités particulières. C'est ainsi qu'un pays grandit, qu'il acquiert toute sa puissance de rayonnement. Celui qui ne pense qu'à uniformiser un pays par l'abolition du caractère propre à chacun des éléments de sa population, celui-là est voué à bien des échecs.

Les exemples d'une telle assimilation, que M. Briand prônait aussi magnifiquement, sont nombreux dans l'Europe Occidentale. M. Tibal cite dans sa remarquable étude sur *Le Problème des Minorités*, l'exemple des Gallois, des Bretons, des Basques. On pourrait citer bien d'autres peuples dont la fidélité à leur langue et à leurs traditions se concilie pleinement avec l'attachement et l'amour de la plus grande patrie. Il semble que les minorités aient compris qu'il était de leur intérêt de s'acheminer vers une pareille conception. Il semble, du moins, que certaines minorités tendent de plus en plus à faire la discrimination entre « l'assimilation pour ainsi dire politique » qui se ramène au loyalisme et à la cordiale collaboration et l'assimilation ethnique qui s'attaquerait à la langue, la culture, la religion, l'individualité nationales

d'une minorité » (13). Une évolution dans ce sens est, il faut le reconnaître, hautement souhaitable. Il est non moins souhaitable que les Etats à minorités s'efforcent à la faciliter par une politique sage, tolérante, en un mot largement humaine, politique dont on peut admirer les splendides résultats en considérant la magnifique cohésion de la plupart des pays de l'Europe occidentale. En s'efforçant, par des concessions mutuelles et réciproques, d'apporter un peu d'apaisement à ce qui a été si longtemps un germe de guerres et de perturbations, Etats et minorités auront grandement contribué à la consolidation de cette paix, dont le maintien doit être le grand but de la nouvelle société internationale. C'est en ce sens que M. Eisenmann a pu dire que « l'assimilation morale des minorités est un gage de la paix de l'Europe ».

Ce dont il faut convenir, c'est qu'il est infiniment peu probable que les Etats non liés par des traités de minorités acceptent de voir étendre à eux-mêmes les obligations contenues dans ces traités. Et il faut convenir, lorsque l'on examine objectivement les choses, que ces traités doivent aux circonstances qui les ont fait naître, d'avoir un caractère anormal, exceptionnel, qui s'oppose inéluctablement à ce que la protection des minorités, prévue par eux, puisse être généralisée telle quelle. Surtout la façon dont a été aménagée la garantie internationale par les traités de 1919, garantie internationale qui n'a pas été sans engendrer certains abus, cette façon constitue un obsta-

(13) Tibal. Les tendances actuelles du mouvement minoritaire. *L'Esprit international*, année 1931, page 107.

cle décisif à une généralisation du statut de protection institué par ces traités.

Aussi est-ce dans un tout autre sens que s'oriente cette généralisation. Au lieu de prendre pour base la protection des minorités, telle qu'elle résulte des traités, protection qui, d'après certains, devrait s'appliquer aux minorités considérées comme entités collectives, la généralisation vers laquelle on semble s'orienter, paraît vouloir chercher cette base dans un certain « statut commun minimum de droits culturels » s'appliquant à tous les individus de tous les Etats sans distinction de majoritaires ou de minoritaires. A ce point de vue, il est très intéressant d'étudier la Déclaration des Droits internationaux de l'homme, votée par l'Institut de droit international, au cours de sa session de New-York, le 12 octobre 1929, sur le rapport de M. André Mandelstamm. Cette Déclaration est une véritable « Charte des droits de l'Humanité ». Comme le fait remarquer M. Mandelstamm, « cette déclaration embrasse ceux des droits des minorités qui sont accordés aux minoritaires » à titre d'habitants (avec, en plus, le droit de la propriété) et, en partie, à titre de ressortissants (14). Ces droits sont les plus importants parmi les droits culturels que revendiquent les minoritaires : ce sont les droits au libre exercice de la religion, de la langue et de l'enseignement, dans les limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs.

(14) A. Mandelstamm. La protection internationale des Minorités, page 60. On sait que c'est aussi sur le rapport de M. Mandelstamm que l'Académie diplomatique internationale a voté, le 8 novembre 1928, un vœu dans le même sens.

Certes, la Déclaration de New-York ne prévoit aucune sanction. Et il était, il faut en convenir, difficile d'en édicter une quelconque, dans l'état actuel du droit international. Malgré ce, il ne faudrait pas assimiler cette Déclaration à un simple vœu purement platonique. D'abord, le seul fait qu'elle a été votée par une Association juridique dont l'autorité est universellement reconnue et ce, par une très grosse majorité (45 voix contre 1 et 11 abstentions), est à lui seul assez imposant. Mais surtout, il semble bien que la Cour Permanente de Justice Internationale elle-même ne pourra pas rester dans l'ignorance de cette Déclaration, qui est comme l'expression du monde juridique civilisé tout entier. En effet, ainsi que l'a fait remarquer M. Mandelstamm et à sa suite bien d'autres auteurs, à l'article 38 du Statut de la Cour, consacré aux règles de droit à appliquer par la Cour, on trouve nommément indiquées, en quatrième lieu, après mention des conventions internationales, de la coutume internationale et des principes généraux de droit reconnus par les nations civilisées, « les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les plus qualifiés des différentes nations, comme moyen auxiliaire de détermination des règles de droit » (15). Or, la plus haute expression de cette doctrine, dont parle l'article 38 du Statut de la Cour, n'est-elle point celle que l'on trouve dans les résolutions, vœux et déclarations

(15) A. Mandelstamm. La Déclaration des droits internationaux de l'homme. *Revue de droit international* n° 1, année 1930, pages 59-60.

des grandes autorités internationales comme l'est l'Institut de droit international? A ce titre, la Déclaration de New-York semble bien devoir constituer « une source — ne fut-elle qu'indirecte — du droit international positif ».

La Déclaration de New-York est une tentative extrêmement intéressante et originale d'apporter une solution au « double problème de la généralisation et du renforcement des libertés culturelles » et par là même, indirectement, au problème angoissant des minorités. Ce qui nous fait croire que l'on évolue vers une pareille solution, c'est qu'une tendance de plus en plus marquée se laisse apercevoir dans la doctrine dans le but de transporter la protection des minorités du plan politique — qui est celui qui a été adopté par les traités de minorités — sur un plan purement juridique. M. de La Pradelle se faisait l'interprète de cette tendance, lorsqu'il déclarait, en mars 1929, au correspondant parisien de la *Neue Freie Presse*, qu'il voyait la meilleure solution du problème de la protection des minorités dans le dépouillement par celle-ci de tout caractère politique et dans l'attribution des litiges soulevés par cette Protection, à une sorte de Conseil d'Etat international, lequel jugerait tous ces litiges administrativement à la façon de la Cour Suprême des Etats-Unis.

(16) Une conception analogue se trouve exposée dans le projet publié par le prince Antoine de Rohan dans « l'Europäische Revue » qu'il dirige. Ce projet prévoit une procédure entièrement judiciaire avec des Cours d'arbitrage mixtes en première instance et avec appel à la Cour de La Haye.

CONCLUSION

Au terme de cette étude que nous avons consacré à la Protection des Minorités considérée du point de vue de la souveraineté des Etats, nous devons essayer de tirer les conclusions, auxquelles nous a amené notre travail. Cette tâche nous est grandement facilitée par la méthode que nous avons suivie pendant tout le cours de notre ouvrage. Cette méthode a essentiellement consisté à replacer la Protection des Minorités dans son cadre historique, à en retracer l'évolution de pair avec l'évolution parallèle que subissait, dans le même temps, la notion de la souveraineté étatique. Cette méthode nous a permis de constater que ces deux évolutions n'ont pas seulement été parallèles l'une à l'autre, mais qu'elles se sont fortement influencées l'une l'autre, et qu'en définitive, à chaque nouvelle étape dans la diminution progressive du caractère absolu de la notion de la souveraineté de l'Etat, a correspondu un progrès adéquat du problème de la protection des Minorités.

C'est ainsi que nous avons pu voir ces progrès se manifester d'abord dans la pratique des « interventions d'humanité » du Concert européen et l'exten-

sion de plus en plus grande donnée à cette pratique, correspondre aux premiers essais de la Doctrine pour amender la notion classique absolue de la souveraineté. Et de fait les « interventions d'humanité » constituaient déjà certaines limitations à cette souveraineté. Mais ces limitations étaient encore bien timides, elles étaient dues à des circonstances bien particulières et surtout elles étaient étroitement localisées dans une partie de l'Europe. Enfin le dogme de la souveraineté étatique n'avait pas encore subi toutes les attaques qui, de nos jours, l'ont, du moins en doctrine, complètement transformé. M. Politis caractérise ainsi cet état du Droit International dans ses leçons sur les Limitations de la Souveraineté : « Il n'y a pas encore longtemps, même ceux qui avaient compris toute la valeur du principe moderne de l'interdépendance des Etats professaient que dans ses rapports avec ses sujets, l'Etat est maître absolu; ils n'acceptaient, à cette règle, d'exception autorisant une intervention internationale, qu'en cas de violation du droit de l'humanité (1). »

Est-ce à dire que cette évolution, dont nous parlions, ait trouvé son dernier terme, son aboutissement final dans les traités de minorités qui furent conclus après la grande guerre? Ou du moins, peut-on dire que la Protection des Minorités ait reçu, par ces traités, la place qui lui revient légitimement dans le

(1) Politis. Les limitations de la Souveraineté, page 39.

nouvel ordre international? Tous nos développements antérieurs nous autorisent à répondre par la négative. Ainsi que le dit si bien M. Lucien Brun, « la reconnaissance des franchises minoritaires, inaugurée au milieu du XVIII^e siècle, progressivement développée au cours du XIX^e siècle, a préparé l'élaboration d'un statut général de protection : elle ne l'a point opérée ». En un certain sens, on peut même dire que les traités de 1919-1920 constituent plutôt une régression (2), ou tout au moins un arrêt dans cette évolution.

L'unique raison de cet état de choses réside dans ce fait, que les traités de minorités, cédant aux impérieuses nécessités du moment, ont aiguillé ce problème purement juridique sur une voie politique, nementtement préjudiciable à son évolution. « Les traités, dit excellemment M. Fauchille, eussent été, semble-t-il, mieux inspirés s'ils avaient donné à la Protection des Minorités, à titre d'individus et non à titre de collectivités, le caractère d'un principe universel applicable à tous les Etats, quel que soit leur rang ou leur situation, que ce soient des Etats grands ou petits, diminués à la suite de la guerre ou créés par

(2) C'est le terme même dont s'est servi M. Politis, en déclarant, au cours de la discussion du rapport de M. Mandelstamm, à la session de Cambridge de l'Institut de Droit international, que « la forme donnée, au lendemain de la guerre, à cette protection dans les traités de minorités, a été plutôt une régression qu'un progrès. »

celle-ci, victorieux, vaincus ou neutres (3). » C'est le caractère politique exorbitant de ces traités qui constitue le principal obstacle à une généralisation du statut de protection établi par eux. Aussi voyons-nous la Doctrine s'efforcer chaque jour davantage de rendre au problème de la Protection des Minorités, le caractère juridique qu'il n'aurait jamais dû perdre. C'est ce caractère qu'encore une fois revendiquait pour lui M. de La Pradelle, lorsqu'il déclarait, à la session de Cambridge de l'Institut de Droit International que « lorsqu'on parle de la généralisation du statut des minorités en alléguant l'égalité des Etats, le grand problème, ce n'est pas celui de l'égalité des Etats, mais celui de l'égalité des individus ».

L'individu, voilà en effet, derrière la fiction des cadres sociaux, plus ou moins vastes, la fin dernière de tout Droit. C'est dans la défense des droits des individus que la Protection des Minorités trouve à la fois son fondement et son but. C'est à assurer cette défense par une procédure judiciaire, exempte de tout alliage suspect avec la politique, que doit tendre l'évolution future de la Protection des Minorités. « La protection internationale des droits individuels réalisée au moyen d'une action judiciaire individuelle, écrit M. Scelle, devant une Cour internationale, permettrait le contrôle du respect des libertés publiques par les Gouvernements. Exercé sur tous

(3) Fauchille Traité de droit international public, tome I, pages 808-809.

les gouvernements quels qu'ils soient, des grands Etats comme des petits, il détruirait l'objection fondamentale faite au système actuel de protection des minorités, tirée de l'inégalité qui existe présentement entre Etats non-contrôlés, et qui donne un véritable privilège aux minorités des Etats contrôlés en leur ouvrant un recours dont les citoyens des Etats non-contrôlés ne disposent pas (4) ».

Mais la réalisation d'un tel statut rencontre des obstacles d'une force insigne. L'un de ces obstacles est celui que signalait M. Politis devant l'Institut de droit international, à savoir l'instabilité territoriale qui caractérise l'Europe d'après-guerre. Tant que cette instabilité persistera, les préoccupations politiques continueront à prédominer, même dans les tentatives de solution des problèmes les plus strictement juridiques. Un autre obstacle est le maintien, même dans la conception nouvelle de la relativité de la Souveraineté, d'un domaine réservé à la compétence de la législation interne de chaque Etat. A cette compétence exclusive de la souveraineté étatique, la Commission des Juristes chargée de régler le statut des îles d'Aland, n'apportait encore que ce faible correctif : « En affirmant ces principes, la Commission ne se prononce pas sur le point de savoir si un abus manifeste et continu de la souveraineté au détriment

(4) G. Scelle. *Essai de systématique du droit international*, R.G.O.I.P., année 1923, p. 218-129, note 2.

d'une fraction de la population d'un Etat pourrait, le cas échéant, donner à un conflit international qui s'élèverait à ce sujet, un caractère tel que son objet dût être considéré comme dépassant les limites de la compétence exclusive de l'Etat en cause, et rentrant dans la sphère d'action de la Société des Nations. »

A cette nouvelle conception du domaine réservé à la Souveraineté étatique, la Déclaration de New-York de l'Institut de droit international est venue apporter une très large brèche, en proclamant une reconnaissance générale de certains droits internationaux de l'homme, que tous les Etats doivent respecter. Mais nous avons vu aussi que la Déclaration de New-York n'a prévu aucune sanction à cette obligation générale. Cela nous montre avec quelle prudence il faut avancer dans cette voie de la protection par les Etats, de ces droits internationaux de l'homme. C'est surtout dans la délicate question de la reconnaissance aux individus de la qualité de sujets de ces droits qu'il faut faire preuve de la plus grande circonspection. Dans l'état actuel du droit, il ne paraît pas que l'on puisse, sans s'exposer aux plus graves dangers, reconnaître à l'individu le droit de citer son propre Etat devant un forum international. Sans doute doit-in prévoir dans un avenir plus ou moins proche, un stade de l'évolution juridique, où la reconnaissance aux individus de la qualité de sujets du droit international n'offrirait plus aucune difficulté. Mais nous ne sommes pas encore — il s'en faut même de beaucoup — arrivés à ce stade. Dans l'épo-

que que nous traversons, il nous faudra encore pour longtemps, nous contenter d'assurer la protection de l'individu contre les abus de la souveraineté étatique, par des moyens indirects et détournés comme ceux qui sont organisés par les traités de minorités.

Vu : *Le Doyen*,
H. BERTHÉLEMY.

Vu : *Le Président*,
DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur,
L'Inspecteur d'Académie,
J. PERRON.

BIBLIOGRAPHIE

- Annuaire de l'Institut de droit international, années 1921, 1925, 1929 et 1931.
- ARNTZ. — Lettre à Rolin. Jacquemuns (R.D.I.L.C., tome VIII, année 1876).
- BALOGH (Arthur de). — La protection internationale des Minorités.
- BARTHÉLÉMY (Joseph). — La procédure de l'appel des Minorités. L'esprit international. Numéro de juillet 1929.
- BOUGLÉ. — Le principe des Nationalités et les Minorités nationales. (Bulletins de la conciliation internationale, année 1929. Bulletin N° 2).
- BRUN (Jean Lucien). — Les Libertés Culturelles. Archives de Philosophie, vol. IX, Cahier II.
- BUDISTEANO (Radu). — La condition juridique des minorités selon les derniers traités de paix.
- CARNAZZA AMARI. — Nouvel exposé du principe de non-intervention (R.D.I.L.C., tome V, année 1873).
- DESPAGNET et DE BOECK. — Cours de droit international public.
- DÉLOS (J.-T.). — La Société internationale et les Principes de droit public.
- DRIAULT. — Manuel historique de la question d'Orient.
- DUPUIS (Charles). — Le droit des gens et les Relations des Principales Puissances avec les autres Etats.
- La Politique Internationale de l'Europe. Cours de l'Institut des Hautes Etudes internationales. Année 1931-32.
- Les Relations internationales (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1924, tome I).

- Règles générales du Droit de la Paix, (année 1930, tome II).
- L'organisation internationale et la notion de souveraineté
(Compte rendu des Séances de l'Académie des Sciences
Morales et Politiques, année 1919).
- DUGUIT (Léon). — *Traité de Droit constitutionnel*.
- ERDSTEIN (David). — *Le statut juridique des Minorités en Europe*.
- EISENMANN (Louis). — *Rights of Minorities in Central Europa*
(International conciliation. Carnegie endowment for international peace. Septembre 1925, p. 315).
- EVANS. — *The protection of Minorities* (British Year Book of International Law, 1923-24, pp. 95-125).
- FEINBERG (Natahn). — *La question des Minorités à la Conférence de la Paix de 1919-20 et l'action juive en faveur de la Protection internationale des Minorités*.
- La jurisprudence de la Cour Permanente de Justice Internationale en matière de minorités*.
- FOUQUES-DUPARC (Jacques). — *La Protection des Minorités de race, de langue et de religion*.
— *L'état de la Protection des Minorités à la veille de la quatrième Assemblée (R.D.I.L.C., année 1923)*.
- Le Développement de la Protection des Minorités (R.D.I.L.C., année 1926)*.
- FUNCK-BRENTANO et SOREL. — *Précis de droit des gens*.
- HEYKING (A. de). — *La conception de l'Etat et l'idée de la cohésion ethnique*.
- The international Protection of Minorities* (Transactions of the Grotius Society, vol. XIII).
- HOBZA (A). — *Questions concernant les religions* (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, tome IV).
- ITO (N.). — *Le Problème des Minorités*.
- JELLINEK. — *L'Etat moderne et son Droit*.
- KERSHAW (Raymond). — *The League and Minorities* (Problems of Peace, série III).
- KRESTITCH (Dragolioub). — *L'Etat, les Minorités et la Communauté Internationale*.

LA BRIÈRE (Yves de). — La Communauté des Puissances.

La conception du Droit International chez les théologiens catholiques. Recueil des Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales.

LA PRADELLE (A. de Geouffre de). — Les réformes agraires et le Droit des gens (L'Esprit international, année 1929, page 433).

LE FUR (Louis). — Races, Nationalités, Etats.
Philosophie du Droit International. (R.G.D.I.P., année 1921).

Philosophie du droit des gens (Cours de l'Institut des Hautes Etudes Internationales, années 1930-31 et 1931-32).

LESLIE BUELL (Raymond). — The protection of Minorities. International Conciliation. Carnegie Endowment for International Peace (septembre 1926, page 348.)

MANDELSTAM (André N.). — Le sort de l'Empire ottoman.

La protection des Minorités. (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1923).

La Société des Nations et les Puissances devant le Problème arménien.

La protection internationale des Minorités (Sirey 1931).

La généralisation de la protection des droits internationaux de l'homme (Les éditions internationales, 1932).

MARTIN (William). — Le Problème des Minorités (Correspondant du 25 janvier 1929).

MILLER (David Hunter). — The Drafting of the Covenant.

MOLTESSEN (Laust.). — La Société des Nations et la Protection des Minorités in Les Origines et l'Œuvre de la Société des Nations, tome II).

MURRAY (Gilbert). — La question des minorités. (Revue Economique internationale, oct. 1922).

PHILIPSE. — Quelques réflexions sur les récentes discussions relatives à la Protection des Minorités (R.D.I.L.C. 1929, page 492 et suiv.).

PILLET (Antoine). — Le Droit international public (R.G.D.I.P. t. I, 1894, p. 1 et suiv.).

PITAMIC (Léonidas). — Some Notions on the State and its International Phases.

La base juridique de la Protection des Minorités (Pravna podloga zastite manjina) Ljubljana, 1929.

POLITIS (Nicolas). — Le Problème des Limitations de la Souveraineté (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1925, tome I).

Les nouvelles Tendances du Droit international.

RAPPARD (William). — Minorities and the League (International Conciliation. Carnegie. Endowment for International Peace, 1926, p. 330 et suiv.).

REDSLOB. — Le principe des Nationalités.

ROSTING (Helmer). — Protection of Minorities and the law of Nations (American Journal of International Law).

RUDESCO (C. A.). — Le Problème des Minorités.

SUKIENNICKI. — La Souveraineté des Etats dans le droit international moderne.

TIBAL (André). — Le Problème des Minorités (Bulletins de la Conciliation internationale, année 1929, Bulletin n° 2).

Les Nouvelles Tendances du Mouvement minoritaire. (L'Esprit international. Année 1931).

VERDROSS. — Le Fondement du droit international (Recueil des Cours de l'Académie de La Haye, année 1927).

VILLECOURT (de). — Les Etats Baltes et le Problème des minorités.

VISSCHER (Charles de). — Unité d'Etat et Revendications minoritaires (R.D.I.L.C., année 1930, page 325 et suiv.).

The stabilization of Europe.

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE PREMIER. — Le Dogme de la souveraineté et son évolution	5
CHAPITRE II. — Le dogme de la souveraineté et les in- —tentions d'humanité du concert européen dans le Proche-Orient	27
CHAPITRE III. — De la Société des Etats à la Société des Nations. — L'Esprit des traités de 1919-20 ..	69
CHAPITRE IV. — Caractères de la solution et traités de 1919-20	101
CHAPITRE V. — Le Problème devant la Société des Nations. — Les tentatives d'extension des traités ..	125
CHAPITRE VI. — Les solutions de l'avenir	153
CONCLUSION	177
BIBLIOGRAPHIE	185

